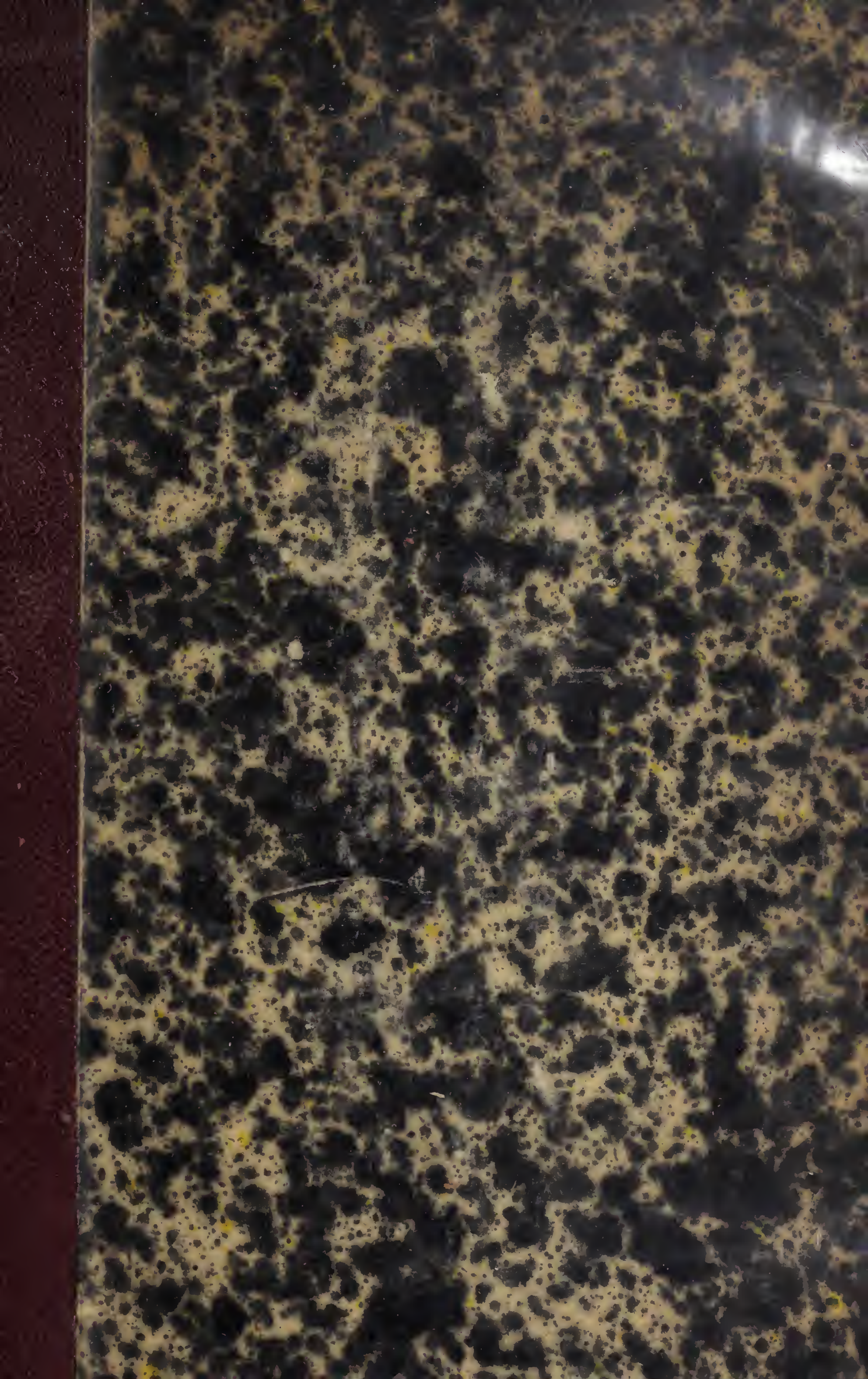
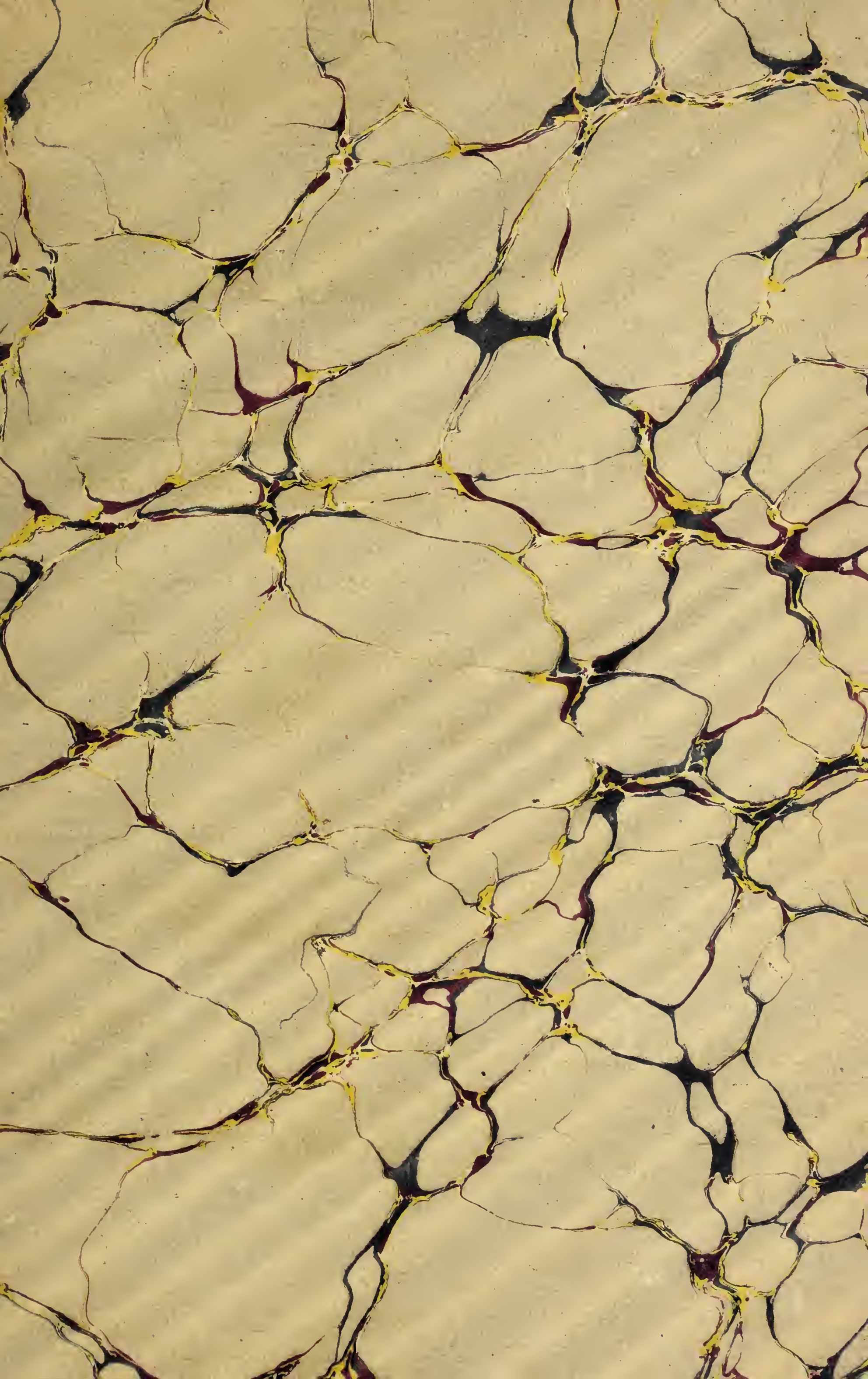






LES

RÉQUISITIONS MILITAIRES

DU

TEMPS DE GUERRE

LES
RÉQUISITIONS MILITAIRES
DU
TEMPS DE GUERRE

ÉTUDE DE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC

Par Ch. PONT

CAPITAINE D'INFANTERIE BREVETÉ

DOCTEUR EN DROIT

« Se faire pendant la paix le plus de bien et dans la guerre le moins de mal qu'il est possible. »

MONTESQUIEU, *Esprit des lois,* livre I, chapitre III.



BERGER-LEVRAULT & Cie, ÉDITEURS

PARIS
5, RUE DES BEAUX-ARTS

NANCY
18, RUE DES GLACIS

1905

AVANT-PROPOS

La guerre, telle qu'on la conçoit aujourd'hui, comporte la mise en œuvre de toutes les forces d'une nation. L'armée du temps de paix est la partie vigilante, chargée d'encadrer et d'entraîner tout le reste quand sonnera l'heure grave. Quelle transformation alors de cette armée du pied de paix ! Les unités existantes doublent leurs effectifs, c'est l'armée active ; de nouvelles unités sont créées de toute pièce, ce sont les unités de réserve et de territoriale. Hommes, chevaux, voitures se multiplient. Vivres, munitions, outils, matériaux de toute sorte sont distribués ou rassemblés selon les besoins. Tout est *requis* pour la mise sur pied de cette armée, comme tout pourra être *requis* pour son entretien et sa conservation.

La guerre au dix-huitième siècle ne présentait point ce caractère. Ce n'était point la lutte d'une nation armée contre une nation armée. Les forces militaires de chaque État, loin de comprendre toutes les forces actives du pays, n'en représentaient qu'une infime partie. Les soldats, aussi nombreux en temps de paix qu'en temps de guerre, ne constituaient qu'une armée de mercenaires, soldats de profession à la solde du roi et considérés par lui comme sa propriété. Cette armée, il ne fallait pas l'exposer à de trop graves dangers, sa re-

constitution eût été trop coûteuse pour le trésor royal. Aussi l'art ne consistait point à joindre et à battre l'adversaire, mais simplement à le compromettre — en le coupant des magasins échelonnés sur sa ligne de communication, magasins constitués au fur et à mesure des progrès en pays ennemi et sur lesquels il vivait. — Ce n'était point la lutte dans laquelle on se bat sans merci, à mort; c'était la lutte dans laquelle on cherche à se dominer, sans se faire de mal et dans laquelle par conséquent on ne se bat jamais à fond (1). Donc, l'armée combattante du dix-huitième siècle était l'armée même du pied de paix, se déplaçant avec ses propres moyens de subsistance et subordonnant tous ses mouvements à l'installation de ces derniers. Rien à requérir pour la mettre en action, rien à requérir pour l'entretenir et la conserver.

On conçoit que, du dix-huitième siècle au vingtième, le sujet qui nous occupe ait augmenté d'importance. Et si l'on

---

1. « On n'entreprenait jamais rien de considérable sans que les magasins fussent établis et pourvus, et l'on ne s'en éloignait guère. La guerre se passait presque toute en petites opérations prévues d'avance, en sièges auxquels le roi venait de Versailles, comme pour une représentation ou pour un feu d'artifice. L'affaire terminée, le bouquet tiré. l'armée rentrait dans ses quartiers, et l'on s'ajournait d'un commun accord à la prochaine campagne.

« Mais au fur et à mesure que les opérations s'étendirent et que nos armées prirent l'habitude d'aller chercher l'ennemi jusqu'au cœur de ses États, comme dans les guerres de la succession d'Autriche et de Sept ans, il avait bien fallu renoncer à ce système ruineux d'approvisionnements échelonnés à 150 ou 200 lieues de la frontière..... On ne fit donc plus de ces magasins, on eut recours exclusivement aux entreprises. »

Le remède ne valait pas beaucoup mieux que le mal.

« Ainsi, dès le début de la guerre de Sept ans, un grave conflit éclata entre d'Estrées et Paris-Duverney, le Louvois de l'époque : d'Estrées reprochant à Duverney de compromettre par ses lenteurs sa marche entre le Rhin et le Weser, Duverney répliquant que « les subsistances doivent régler les « mouvements de l'armée. » Albert Duruy, *L'Armée royale en 1789,* p. 191.

considère les menées des nations modernes, il continue de présenter le plus vif intérêt.

Il semble en effet que l'art, pour chaque gouvernement, consiste aujourd'hui à réduire pour son pays, au *minimum*, la somme des efforts et des sacrifices du temps de paix, tout en lui assurant le *maximum* de puissance pour l'heure de la guerre. Problème dont la solution présente une singulière difficulté. L'opposition entre les deux termes à réaliser n'est cependant pas aussi absolue qu'elle paraît être d'abord. Il y a un rapport étroit entre le développement général d'un pays et sa puissance militaire. L'expansion, l'essor industriel, commercial et agricole constituent aujourd'hui les principaux éléments de la richesse et de la grandeur des nations et permettent seuls la réalisation des armées nombreuses et puissantes. On conçoit donc que tout développement anormal des forces militaires du temps de paix finisse à la longue par amoindrir la puissance guerrière d'une nation (1). Si, d'autre part, une solide armée du pied de paix n'existe pas, l'essor industriel et commercial du pays pourra bien aller grandissant, mais il sera exposé à un coup d'audace tenté par un voisin peut-être moins riche, mais plus prévoyant et plus brutal.

Après avoir ainsi déterminé ce minimum d'effectifs de paix, il convient de se rendre un compte exact de l'effort à faire à un moment donné pour passer de là au maximum de

1. Que penser d'un industriel qui emploierait la plus grosse partie de ses revenus à assurer son matériel contre l'incendie par exemple ? Il arrêterait le développement de sa maison sous prétexte d'en assurer la conservation et serait bientôt ruiné par la concurrence. Il en serait de même en matière de gouvernement, la prime d'assurance contre la guerre dépassant le chiffre normal qu'elle doit rationnellement atteindre.

capacité guerrière possible. Ce complément de puissance devenu subitement nécessaire, c'est à la réquisition qu'il faut le demander. Réquisition préparée à l'avance, jusque dans ses moindres détails et qui a nom *mobilisation*, réquisition encore, non préparée et non prévue (parce qu'elle ne peut l'être), mais simplement étudiée dans sa forme, de tous les éléments nécessaires ou même simplement utiles à l'entretien de cette armée, et qui a nom *réquisition proprement dite.*

Ainsi, la caractéristique de la question étudiée dans ce travail, c'est la somme énorme de moyens nouveaux auxquels il ne serait fait appel qu'en cas de guerre, moyens prévus en détail, demandés au pays même et subitement mis en œuvre à la mobilisation, moyens non prévus, exigés des régions traversées amies ou ennemies une fois la lutte entamée.

De ces considérations, on pourrait déduire le plan d'un travail complet sur les réquisitions :

Réquisitions pour la mise sur le pied de guerre, c'est-à-dire à la mobilisation;

Réquisitions pendant la campagne, en pays ami et en pays ennemi.

Mais il ne suffit pas de considérer la question des réquisitions au point de vue militaire, il faut aussi l'étudier au point de vue du droit. Après le réquisitionneur, il convient d'examiner le réquisitionné; après le soldat, l'habitant.

A ce second point de vue, la question s'est aussi transformée. Jusqu'au dix-huitième siècle, il n'y a pas de distinction entre l'ennemi combattant et le non-combattant. On pratique la théorie de Cicéron : Comment respecter les biens

de celui qu'on se croit en droit d'égorger ! C'est la loi du pillage et du butin.

Les armées d'autrefois ne réquisitionnaient pas, au cours des guerres, non point parce qu'elles ne s'en croyaient pas le droit, mais bien parce qu'elles ne comprenaient point tout l'avantage qu'elles auraient pu en tirer au point de vue militaire. Elles ne réquisitionnaient point, de même qu'elles ne manœuvraient point, parce qu'elles ne savaient pas se diviser [1]. Ce n'était point par respect de la propriété ou de la liberté individuelle, mais par impossibilité matérielle. Par contre, on faisait du butin et on pillait. Les régions traversées souffraient certainement davantage. Le soldat était cruel inutilement; en vraie brute, voilà tout.

Le premier frein aux passions brutales que déchaîne la guerre, fut, nous le verrons plus loin, le désir intéressé du vainqueur de se concilier les populations vaincues et d'éviter leurs représailles futures. Les leçons du christianisme et de la philosophie, les sentiments de clémence de quelques capitaines généreux déterminèrent de nouveaux progrès.

Les mœurs des combattants s'adoucirent ensuite peu à peu. La guerre, selon l'adage connu, devint « une relation d'État à État et non plus d'homme à homme ». Les habitants paisibles furent placés en dehors de la lutte et virent proclamer enfin le principe du respect de leurs droits de liberté et de propriété.

Philosophes, juristes, publicistes, souverains même

1. Pourquoi ne se divisaient-elles point ? Parce que l'armée était une petite monarchie — la division du travail au point de vue commandement ne se concevait pas — d'initiative point — le général d'une armée était le représentant d'un roi tout-puissant, en dehors duquel rien ne pouvait se faire ou s'ordonner. Régularité — rigidité même — tel était l'idéal.

unissent aujourd'hui leurs efforts, sinon pour conjurer les guerres, au moins pour en limiter les funestes conséquences. Des conférences internationales sont réunies pour constater les progrès réalisés et fixer les points de doctrine encore imprécis. Au premier rang de leurs préoccupations se placent certainement les questions relatives à la protection de la propriété et de la liberté individuelles des non-combattants (1).

Ainsi du dix-huitième au dix-neuvième siècle, deux courants inverses se forment, l'un en faveur de la réquisition nécessitée par les gros effectifs et les nouvelles méthodes de guerre, l'autre en faveur du respect de la propriété et de la liberté individuelle de l'ennemi. C'est de ce double courant qu'est sortie la théorie actuelle du droit de réquisition.

1. L'instruction de 1863 pour les armées des États-Unis inscrivait, dans son article 25, la constatation suivante : « Dans les guerres régulières de l'Europe moderne et des peuples des autres parties du globe qui sont sortis de son sein, la protection accordée au citoyen inoffensif du pays ennemi est la règle ; le trouble apporté dans ses relations privées est l'exception. »

BIBLIOGRAPHIE

A — Textes généraux de droit des gens

Anciens

GROTIUS, *De jure belli ac pacis.*
VATTEL, *Le Droit des gens ou principes de la loi naturelle, etc.*
Albéric GENTILIS, *De jure belli.*
MOSER, *Principe de droit des gens en temps de guerre.*

Modernes

DESPAGNET, *Cours de droit international public.*
PICDELIÈVRE, *Précis de droit international public.*
PRADIER-FODÉRÉ, *Traité de droit international public,* tome VII.
FUNCK-BRENTANO et SOREL, *Précis de droit des gens.*
HALL, *International Lang.*
BONFILS, *Manuel de droit international public.*
BLUNTSCHLI, *Le Droit international codifié.*
DE HOLTZENDORF, *Handbuch des Völkerrechts,* tome III.
RIVIER, *Principes du droit des gens,* tome II.
CALVO, *Le Droit international théorique et pratique,* tome IV.
FIORE, *Nouveau droit international public.*
F. DE MARTENS, *Traité de droit international public,* tome III.
MOSSÉ, *Le Droit commercial dans ses rapports avec le droit des gens,* titre I, livre II, tome I.

B — Revues périodiques

Revue générale de droit international public.
Revue de droit international et de législation comparée.
Annuaire de l'Institut de droit international.

C — Ouvrages relatifs particulièrement au droit de la guerre et textes y afférents

PILLET, *Les Lois actuelles de la guerre.*

GUELLE, *Les Lois de la guerre.*

DUPIN, « Les Théories anglaises sur le droit de la guerre en général ». (*R. P.*, 1898, p. 3.)

DAHN, *Le Droit de la guerre* (traduct. Pino, 1896).

BROCKER, « Les Principes naturels du droit de la guerre ». (*R. D. I.*, 1872.)

ÉTIENNE, « L'Idée de la guerre au dix-huitième siècle ». (*Revue des Deux-Mondes*, 15 décembre 1870.)

LUEDER, *Krieg und Kriegsrecht.*

NYS, *Le Droit de la guerre et les précurseurs de Grotius.*

RETTICH, *Zur Theorie und Geschichte des Rechts zum Kriege.*

SUMMER-MAINE, *La Guerre.*

Instructions pour les armées des États-Unis en campagne.

Manuel français de droit international à l'usage des officiers de l'armée de terre.

Convention de La Haye (1899). Règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre.

« La Conférence de la paix. » (*R. P.*, 1899, p. 651.)

MÉRIGNHAC, *Les Lois et les coutumes de la guerre sur terre. — La Conférence internationale de la paix.*

« Les Pratiques anglaises dans la guerre terrestre. » (*R. P.*, 1901-1903.)

« La Guerre de l'Afrique australe et le droit des gens. » (*Revue des Deux Mondes*, 1er mars 1900.)

« Les Lois de la guerre (général Dragomiroff). » [*Nouvelle Revue*, 15 décembre 1896.]

« Les Instructions du Dr Lieber pour les armées des États-Unis. » (*R. D. I.*, 1902, p. 683.)

« La Conférence de la paix et le nouveau droit de la guerre. » (*Journal des sciences militaires*, juin 1900.)

BOUDET, *Du Respect de la propriété privée en cas de guerre continentale.*

Déclaration de Bruxelles, 1874.

Réglementation de lois et coutumes de la guerre. Conclusions adoptées par l'Institut de droit international.

Les Lois de la guerre sur terre. (Manuel d'Oxford publié par l'Institut de droit international lors de la session d'Oxford, 1880)

D — Monographies sur le droit de réquisition et de contribution de l'occupant

FERRAND, *Des Réquisitions militaires. Étude d'administration militaire au point de vue du droit des gens et du droit public français.*

FÉRAUD-GIRAUD, *Recours en raison des dommages causés par la guerre.*

LŒNING, « L'Administration du gouvernement général de l'Alsace pendant la guerre 1870-1871 ». (*R. D. I.,* 1873.)

MORGAND, *Les Réquisitions militaires.*

BLUNTSCHLI, *Das Beuterecht und das Seebeuterecht ins besondere.*

COLMET DE SANTERRE, « Les Réquisitions en temps de guerre ». (*Revue des cours littéraires,* année 1869-1870, n° 50.)

DÉLEROT, *Versailles pendant l'occupation.*

LEVALL, *Tactique des ravitaillements.*

ODIER, *Cours d'administration militaire,* tome VI.

DE GOLTZ, « La II[e] armée allemande. Étude sur l'historique des services administratifs ». (*Revue militaire de l'étranger,* 1[er] trimestre, 1874.)

BASDEVANT, *La Révolution française et le droit de la guerre continentale.*

JACQMIN, *Les Chemins de fer pendant la guerre de 1870-1871.*

BONNAL, *De Rosbach à Ulm.*

THOMAS, *Des Réquisitions militaires et du logement des gens de guerre depuis le cinquième siècle jusqu'en 1789.*

BARATIER, *Les Réquisitions en temps de guerre.*

ROUARD DE CARD, *La Guerre continentale et la propriété.*

MOUGENOT, *Les Guerres continentales et les pratiques des belligérants pendant le premier Empire.*

ABRÉVIATIONS

R. D. I. Revue de droit international et de législation comparée.
R. P. Revue générale de droit international public.
A. I. Annuaire de l'Institut de droit international.

LES
RÉQUISITIONS MILITAIRES

CHAPITRE I[er]

DÉFINITION ET HISTORIQUE SOMMAIRE

Une réquisition est l'obligation imposée par l'autorité militaire à un non-combattant, en cas de nécessité et moyennant une indemnité ou un reçu, de fournir une chose ou de rendre un service à l'armée.

Cette définition ne concerne, on le voit, que les droits du requérant vis-à-vis de la propriété privée et de la liberté individuelle. Il n'existe point, par contre, de terme générique pour qualifier la mainmise par l'occupant sur les propriétés publiques ou ses rapports avec les fonctionnaires du pays envahi. Un même principe domine cependant l'ensemble de cette matière : la guerre doit être réduite au moindre mal, et la seule nécessité peut justifier la saisie par l'occupant d'un bien quel qu'il soit, ou privé ou public. Nous verrons au cours de cette étude que le mot réquisition pourrait être étendu à ce sens plus large et comporterait par conséquent deux définitions : l'une, *stricto sensu,* visant les droits à exercer au regard de la propriété privée ;

l'autre, *lato sensu,* concernant les droits du belligérant sur toute propriété ennemie, privée ou publique.

La définition d'abord donnée comprend les réquisitions du temps de paix et celles du temps de guerre, en territoire ami ou ennemi.

Section I — Réquisitions du temps de paix

I — Réquisitions de l'armée du pied de paix

En temps de paix, des besoins peuvent naître dans l'armée, auxquels les services normaux sont incapables de pourvoir. Ainsi, les troupes aux manœuvres ou en cas de rassemblements ont besoin de logements, d'appoints de vivres, ou de moyens de transport qu'il est nécessaire de demander à la réquisition. En réalité, de nos jours, presque tous ces besoins devraient pouvoir être satisfaits, non par des réquisitions, mais par des procédés normaux. Aussi le principe des réquisitions en temps de paix a-t-il été l'objet de vives attaques lors de la discussion de la loi de 1877, et l'argument qui a décidé leur maintien a-t-il été, non l'urgence éventuelle des besoins, mais bien la nécessité d'une accoutumance de l'armée et des populations à des procédés de guerre [1].

Avec le perfectionnement des moyens de communications et

1. « Vous savez, a dit M. le général Berthaut à la Chambre des députés (séance du 19 février 1877), que la guerre se fait aujourd'hui avec une rapidité foudroyante, et qu'il est par suite nécessaire que les troupes apprennent en temps de paix tout ce qu'elles doivent faire en temps de guerre, c'est-à-dire qu'elles aient une éducation professionnelle complète. C'est pour développer cette instruction pratique de la guerre que nous faisons les grandes manœuvres dans lesquelles on habitue les troupes, depuis le soldat jusqu'au général, à la solution de tous les problèmes possibles de guerre.

« Il n'est pas moins nécessaire d'habituer le service administratif et le commandement à la solution des problèmes d'administration.....

« Je considère donc comme une nécessité d'exécuter la loi sur les réquisitions pendant les grandes manœuvres. »

de transport, avec l'organisation actuelle si complète de tous les services de l'armée, la nécessité des réquisitions du temps de paix tend donc aujourd'hui à disparaître.

Le maximum de leur développement fut marqué en France à la création des armées permanentes. Ainsi l'ordonnance de 1467 (1) impose le logement des gens d'armes aux habitants des villes closes et des grosses bourgades ; « ...à l'obligation de loger, se joint celle de fournir certains ustensiles. Chaque lance fournie, qui est de six hommes, a droit à une chambre à cheminée, avec trois lits garnis de trois couvertures et six paires de draps ; deux nappes, douze écuelles, quatorze plats, deux pots d'étain, une poële d'airain et une de fer ; plus une étable à mettre six chevaux et un lieu pouvant contenir pour trois mois de provisions tant pour les hommes que pour les chevaux. Une indemnité est due à leur hôte par les soldats : ceux qui reçoivent leur solde en forte monnaie payeront 30 sous par mois ; ceux qui touchent leurs gages en monnaie de Normandie, 40 sous (2) ».

Plus tard, aux termes de l'ordonnance de 1514 relative aux vivres, « dans chaque ville, les officiers municipaux seront informés des quantités de vivres nécessaires aux troupes. Des revues ou montres feront connaître le nombre d'hommes présents dans la compagnie ; les capitaines, lieutenants ou chefs de chambre avertiront des congés délivrés à leurs hommes ; dans ce but, ils se réuniront au moins une fois le mois avec les autorités civiles. Sur ces données, les officiers municipaux de la ville de garnison feront les réquisitions nécessaires et en répartiront la charge entre tous les villages environnants. Ils auront soin d'imposer ces divers pays selon la nature des denrées

---

1. Isambert, *Recueil des ordonnances*, t. X, p. 551, ordonnance de Montil-les-Tours, avril 1467, art. 2, 3, 8, — cité par Thomas.

2. *Des Réquisitions militaires et du logement des gens de guerre.* Thèse pour le doctorat, par Henri Thomas, p. 150.

qu'ils produisent. Ceux-ci seront avertis du montant de leur part contributoire, pour chaque semaine, par sergent ou autrement..... une indemnité est accordée aux contribuables d'après une taxation faite à l'occasion de chaque montre..... [1] ».

Richelieu le premier organisa complètement le service de l'intendance militaire, mais le logement, les subsistances et les transports continuèrent encore plus ou moins complètement d'être fournis par des réquisitions; la suppression partielle de ces dernières s'effectua ensuite au bénéfice d'entrepreneurs ou de munitionnaires qui prirent à leur compte les différentes fournitures de l'armée (règlement de 1740 de Louis XV), et les premières tentatives de casernement virent le jour (règlement de Louis XIV, 1er décembre 1691, sur le casernement des gardes françaises).

Aujourd'hui, l'administration militaire subvient à tous les besoins de la troupe en temps de paix, et la loi de 1877 ne prévoit les réquisitions en temps de paix que pendant les grandes manœuvres et en cas de rassemblements de troupe par suite d'événements fortuits; elle entoure d'ailleurs leur exécution d'un ensemble de règles destinées à les limiter au strict nécessaire et à sauvegarder absolument les intérêts des habitants imposés de ces réquisitions.

Il ne sera pas question de ces réquisitions dans le présent travail.

II — Réquisitions en vue de la guerre (mobilisation)

Si les réquisitions nationales destinées à l'entretien des armées du pied de paix, déclinant depuis l'institution des armées permanentes, ont vécu, les réquisitions spéciales au passage de

1. Thomas, *loc. cit.*, p. 157.

l'armée du pied de paix au pied de guerre, c'est-à-dire relatives à la mobilisation, ont subitement grandi d'importance avec la création des armées nationales et l'organisation des réserves. Elles méritent une étude approfondie.

Ces réquisitions particulières faites en vue de la guerre ont existé de tous temps. Leur pratique a varié selon le caractère plus ou moins guerrier des peuples aux différentes époques et les qualités plus ou moins prévoyantes des souverains. Leur organisation a précédé[1] de beaucoup celle des réquisitions du temps de paix destinées à faire vivre les armées permanentes. Les dernières n'ont vu le jour que sous l'empire romain et sous les régimes de la royauté qui ont précédé et suivi en Europe l'époque féodale, alors que les réquisitions préparatoires à la guerre se pratiquaient également sous la république romaine et en pleine féodalité.

I. — « Le bannum des Karolingiens qui convoquait les guerriers, créait aussi l'obligation d'apporter les armes, équipements, vêtements, chevaux de selle, bêtes de somme, voitures et en général tous les objets nécessaires pour une durée déterminée. Un capitulaire ordonne à chaque soldat d'apporter des vivres et des vêtements pour trois mois. Dans une lettre à l'abbé Fulrad, Charlemagne ordonne que les hommes viennent à la guerre avec des vivres pour trois mois, des armes et des vêtements pour six mois.

« ..... Les approvisionnements de toute sorte dont les soldats doivent se munir sont, en somme, l'objet de réquisitions les plus diverses. Le soin d'en assurer l'exécution est confié aux

1. La raison de ce fait se conçoit sans peine. On était bien forcé de prévoir la réunion des gens de guerre, des armes et vivres nécessaires à l'armée de guerre qui était à créer de toutes pièces. Il y avait là une sorte d'appel des réserves, le noyau actif permanent n'existant point.

évêques et abbés, comtes et généralement tous seigneurs ecclésiastiques et laïques ou à leurs préposés. Chacun est responsable des hommes qui sont liés à lui par les rapports de la recommandation. Quelques réquisitions militaires sont indépendantes des opérations de recrutement. Elles sont ordonnées par les comtes (1). »

« Les moyens de transport terrestres consistaient en chariots traînés par des bœufs ; les chevaux étaient réservés pour monter les guerriers..... les chariots sont minutieusement décrits dans un capitulaire de Charlemagne : ce sont des Carra et des basternes. Les parois de ces chars sont garnies de cuirs bien cousus pour permettre de traverser les rivières sans que les provisions qu'ils contiennent soient avariées ; chacun doit contenir 12 mesures de farine ou 12 mesures de vin..... Les chariots étaient fort nombreux, puisque dans une seule nuit, parmi les bœufs de Charlemagne qui moururent de maladie, cinquante paires avaient été fournies par une seule abbaye..... (2). »

« Pour conduire ces nombreux convois, il fallait avoir recours aux services des tenanciers de condition plus ou moins servile. On les requérait soit pour une étape, soit pour toute la durée de la guerre (3). — A côté de ces corvées ainsi fournies par les personnes mêmes qui étaient chargées d'envoyer les chars et les provisions, d'autres corvées pouvaient encore être imposées dans l'intérêt des préparations militaires, par exemple pour l'entretien et la réparation des ponts sur lesquels les troupes avaient à passer (4). »

Des coutumes analogues subsistent pendant tout le cours du

1. Thomas, p. 105.
2. Polypt. de l'abbé Irmin, Guérard, II, 664; Chron. du moine de Saint-Gall, *Gest. Carol. mag.*, II, 21; Thomas, p. 108.
3. Guérard, *op. cit.*, II, p. 667; Thomas, p. 109.
4. Capit. an. 813, c. 10; Bal., I, col. 509; *Pertes*, t. III, p. 188; Thomas, 109.

Moyen Age, jusqu'à la création des armées permanentes vers le milieu du quinzième siècle.

II. — A partir de la création des armées permanentes (1439) jusqu'à Louis XIII, c'est-à-dire Richelieu, « la portée des réquisitions varia beaucoup : elles étaient destinées parfois à l'approvisionnement de toute l'armée pendant la durée d'une guerre ; elles servaient dans d'autres circonstances à fournir un corps de troupe d'objets les plus divers pour un temps limité..... On ne s'était pas encore préoccupé d'établir, en prévision d'une guerre, des magasins de vivres ou de matériel servant de réserve. C'était seulement lorsque les hostilités allaient commencer ou étaient engagées que le roi ordonnait des levées de vivres ou de chevaux ; le plus souvent il se contentait d'accorder par une ordonnance des exemptions de droits de péages ou de douanes intérieures pour encourager l'industrie privée, sur laquelle on se reposait presque complètement du soin d'avitailler les armées. Quelquefois on traitait avec des munitionnaires pour certaines catégories de fournitures.

« Les réquisitions générales destinées à pourvoir aux nécessités de la guerre avaient pour objet des vivres, grains, vins, chairs et autres denrées[1], — des chevaux, charrettes et charretiers [2]. »

« Les attelages nécessaires à l'artillerie étaient en partie fournis par les communes. Une ordonnance de 1552 fixa le nombre de ces sortes de réquisitions et créa dans les provinces frontières vingt capitaines du charroi d'artillerie, chargés de fournir les chevaux et voitures pour le service de l'artillerie.

1. Ordonnance de Blois de 1579, Isamb., *Rec. des ord.* (Thomas).

2. Ordonnances de Henri II à Compiègne, 1542, et Henri III, 1586. Dans les ordonnances militaires tirées du Code du roy Henri III, roi de France et de Pologne, etc., p. 340 et suiv. ; Paris, 1625 ; Bibliothèque nationale, F. 444, G. (Thomas).

Chaque capitaine devait mettre en mouvement « deux cents « chevaux, cinquante charretiers, vingt-cinq charrettes (1) « enfoncées, du port chacune d'elles de trois poinçons de vin « ou de farine (1) ». Mais une grande partie, sinon la majorité des charrois restait à la charge des communes. Charondas le Caron dit, en effet, sur les ordonnances de 1552 et 1586 : « Ce « qui est ordonné en ce titre de l'érection en offices des capi- « taines du charroy de l'artillerie, est afin que le roy soit plus « promptement servy quand l'occasion de guerre se pré- « sente..... » Les communes pouvaient à l'occasion avoir à livrer « quatre mille chevaux de trait et de voitures garnies de « tous harnais et équipages, mil charretiers et six cents char- « rettes (2). »

C'est une mobilisation au petit pied.

III. — Sous Louis XIII des magasins fixes et des magasins volants sont créés par Richelieu pour alimenter les armées en campagne, les magasins sont remplis par le moyen de réquisitions du temps de paix. Les intendants des vivres dans chaque élection sont avisés des quantités nécessaires au ravitaillement des magasins et répartissent les réquisitions correspondantes. Les officiers des villes sont responsables de leur exécution, ce sont eux qui réunissent les denrées et les dirigent sur les magasins par l'intermédiaire du commissaire garde particulier du lieu.

« Cette catégorie de réquisitions commença d'être abandonnée dès le règne de Louis XIII ; on confia l'approvisionnement des magasins fixes ou volants et la fourniture des subsis-

1. Ordonnances militaires tirées du Code de Henri III, *op. cit.*, p. 340 (Thomas).
2. Ordonnances militaires tirées du Code de Henri III, *op. cit. eod. loc.* et note de Charondas le Caron (Thomas, p. 163 et 164).

tances pour les armées en campagne à des munitionnaires. Les instructions de Richelieu aux commissaires des vivres en donnent les raisons : les réquisitions se faisaient avec lenteur et les frais qu'elles occasionnaient dépassaient parfois le principal (1). »

IV. — Jusqu'en 1789 des munitionnaires civils furent chargés par marchés régulièrement passés d'assurer l'avitaillement des magasins, la manutention du pain, le fonctionnement du train des équipages. Les commissaires créés par Richelieu n'avaient qu'un droit de contrôle sur toutes ces opérations. — « C'est Dain l'entrepreneur qui pourrait à juste titre être appelé l'intendant général des armées du roi..... Il doit pourvoir à la nourriture et aux transports de toute l'armée française en quelque lieu qu'elle se trouve, et pour sanction d'une si grave responsabilité il n'y a que les moyens correctifs d'usage contre un débiteur qui n'exécute pas ses engagements. L'entrepreneur est lié par un contrat ; mais d'ailleurs parfaitement indépendant de toute autorité, de tout contrôle militaire (2). »

On ne saurait appeler mobilisation une préparation à la guerre ainsi remise entre les mains d'un entrepreneur.

Telles furent les différentes étapes de la question des réquisitions effectuées en vue de la guerre, c'est-à-dire de la mobilisation des armées avant l'ère napoléonienne. C'est peu de chose en face des efforts considérables de Napoléon pour organiser ses armées, des préparatifs à échéance déterminée des Allemands en 1866 et 1870, des plans actuels de mobilisation si étudiés des grandes puissances, de cette fièvre intense qui s'emparera du pays à la veille de la prochaine guerre.

---

1. THOMAS, p. 179.
2. THOMAS, p. 210.

Cette mobilisation, qui comprend la réquisition de tous les hommes valides et de presque tous les moyens de guerre du pays, est tracée dans ses grandes lignes, du moins en ce qui concerne les compléments en vivres, chevaux, moyens de transport, etc......, dans la loi et le règlement de 1877. Nous renvoyons à ces textes le lecteur désireux de les approfondir ; des ouvrages très complets ont été écrits sur la matière, ce sont ceux de MM. Morgand [1] et Ferrand [2].

Section II — Réquisitions du temps de guerre

Il reste donc à étudier les réquisitions du temps de guerre, c'est-à-dire les réquisitions qui permettent à l'armée portée sur le pied de guerre de pourvoir à tous ses besoins pendant le cours de la campagne, aussi bien sur le territoire ennemi qu'en pays ami.

De ces réquisitions, celles effectuées en territoire ennemi sont d'origine récente puisque nous savons qu'il n'en pouvait être question avant la Révolution. Qui dit réquisition suppose atteinte à un droit de propriété ; or, les biens de l'ennemi, depuis l'époque la plus reculée jusqu'au dix-neuvième siècle, ont toujours été considérés comme *res nullius,* c'est-à-dire comme biens à l'entière discrétion des vainqueurs. Les seules variations à enregistrer sous ce rapport et pendant cette période consistent dans la plus ou moins grande férocité du vainqueur et dans la variable destination des biens conquis qui deviennent tantôt butin d'État, tantôt butin des soldats.

D'ailleurs, à partir du moment où les armées devinrent nombreuses, l'insuffisance de l'organisation et de la tactique, les

1. Morgand, *Réquisitions militaires.*
2. Ferrand, *Des Réquisitions militaires. Étude d'administration militaire au point de vue du droit des gens et du droit public français.*

empêchant de se diviser, les rendait incapables de vivre sur le pays et les habituait à ne jamais compter que sur leurs magasins.

« Il y eut en effet, dit von der Goltz dans la *Nation armée* [1], un temps où les troupes campant au milieu des champs de blé mouraient de faim, où dans les camps, comme en pleine paix, se tenaient des marchés, le soldat achetant lui-même la viande et les légumes, tandis que l'administration faisait des efforts surhumains pour fournir le pain avec la même régularité qu'elle lui paye la solde. En effet, Höpfner rapporte qu'en 1806, les troupes de la grande armée prussienne campaient à côté d'énormes piles de bois, dans la nuit du 11 au 12 octobre, qu'elles étaient gelées, qu'elles passèrent toute la journée du lendemain sans bois pour faire la soupe et qu'on ne se décida à réquisitionner ce bois que quand on vit les soldats agir d'eux-mêmes et abattre les arbres dans le voisinage du camp. En ces mêmes jours de détresse, nous raconte-t-il, l'avoine pour les chevaux faisait entièrement défaut, tandis que des quantités considérables étaient emmagasinées à l'hôtel de ville d'Iéna. Mais quoique l'armée française fût proche, les chefs prussiens se crurent obligés d'écrire au préalable à Weimar pour demander à l'administration ducale si on pouvait acheter l'avoine dont on avait besoin. On ne sait quelle fut la réponse, mais ce qu'on sait, c'est que, dans l'intervalle, l'ennemi s'empara de l'avoine et que ce furent les chevaux français qui se chargèrent de fournir, pour ce cas si compliqué, une solution très pratique.

« Clausewitz rapporte des choses plus étranges encore comme s'étant passées en ces temps-là :

« Quand, après la bataille d'Auerstaedt, les troupes prus-
« siennes, après avoir passé deux jours sans nourriture, arri-

1. Von der Goltz, *Nation armée*, p. 7. Traduction de Jaeglé, 2e édition.

« vèrent le troisième complètement affamées auprès d'un gros « village, le prince Auguste de Prusse fit faire pour ses grena- « diers mourant d'épuisement des réquisitions de vivres comme « tout le monde fait à présent. Les paysans poussèrent de « grands cris et un vieux colonel de la garde se montra fort « indigné de ce procédé et fit faire au prince les plus vives « remontrances, disant qu'un tel système de pillage n'était pas « reçu dans l'armée prussienne et était contraire à l'esprit de « cette armée. »

L'armée prussienne sous l'Empire ignorait donc les réquisitions. L'armée française depuis la République les pratiquait en ce sens qu'elle tirait des pays traversés tout le nécessaire à sa subsistance, elle savait se diviser pour vivre et se réunir pour combattre. Mais ces réquisitions ne répondaient point à la définition donnée plus haut. Le plus souvent les soldats allaient eux-mêmes aux provisions chez l'habitant, et dans le seul intérêt de la discipline les chefs se bornaient à combattre le désordre et la maraude ; rarement les réquisitions se mesuraient aux besoins, rarement des indemnités étaient accordées. L'Empereur dit à Daru au lendemain d'Eylau : « ...nous avançons comme une nuée d'Arabes, vivant sur le pays que nous envahissons (1). » Il s'écrie à un autre moment : « Mes armées ne manquent jamais quand elles marchent !..... — Les armées vivent mieux que les habitants. Elles épuisent et cherchent ailleurs (2). »

Il ne pouvait en être autrement ; les services des transports et des subsistances n'étaient point organisés pour subvenir à de tels besoins. Les commissaires de guerres, par le moyen des achats ou des réquisitions, devaient constituer sur la base d'opé-

---

1. Lamarque, *Mémoires et Souvenirs*, I, p. 420.
2. De Comeau, p. 437. *Souvenirs des guerres d'Allemagne*. — Citations de René Mougenot : *Les Guerres continentales et les pratiques des belligérants pendant le premier Empire*.

rations de chaque campagne des magasins de ravitaillement ; mais les incessantes recommandations de l'Empereur ne venaient pas à bout de leur incurie. « Les concussions de ces administrateurs leur font trahir leurs obligations les plus sacrées, compromettant parfois des opérations importantes, de même qu'elles se font au préjudice des soldats, et, ce qu'il y a de plus horrible, aux dépens des malades et des blessés, ce qui mêle la mort à leurs spéculations [1]. » Aussi à chaque parade, les commissaires sont-ils « bourrés » d'importance par l'Empereur [2].

« Les armées de Napoléon, constate Marbot, une fois qu'elles étaient en campagne, ne recevaient de distributions que fort rarement, chacun vivant sur le pays comme il pouvait. Cette méthode présentait sans doute de graves inconvénients, mais elle avait un avantage immense, celui de nous permettre de toujours pousser en avant, sans être embarrassés de convois et de magasins, et ceci nous donnait une très grande supériorité sur les ennemis dont tous les mouvements étaient subordonnés à la cuisson ou à l'arrivée du pain, ainsi qu'à la marche des troupeaux de bœufs, etc..... [3] » Les pires excès s'ensuivirent parfois : En Espagne « les richesses devenant de jour en jour moins productives, on multiplia les détachements et on les poussa à de très grandes distances ; on toléra les maraudeurs et chaque compagnie eut les siens ; la moitié de l'armée était occupée à alimenter l'autre moitié. De grands désordres eurent lieu, des crimes furent commis ; mais comment entretenir dans le devoir des soldats abandonnés à eux-mêmes, poursuivis par la faim et qui rencontraient à chaque pas les cadavres de leurs camarades assassinés par les habitants [4]. »

1. Thiébaut, *Mémoires*, IV, p. 303 ; V, p. 122, 311.
2. René Mougenot, p. 61.
3. Marbot, I, p. 289 (Mougenot, p. 65).
4. Jourdan, *Mémoires militaires sur la guerre d'Espagne*, p. 330, 339 (Mougenot).

« La veille d'Iéna, il fut permis aux grenadiers de la garde de chercher des vivres dans la ville qui avait été abandonnée par les habitants. « ...Il y avait, dit Coignet, des officiers pour « maintenir l'ordre et dans trois quarts d'heure nous étions en « route pour remonter chargés de vin, sucres, chaudières et « vivres de toutes espèces..... Nous trouvâmes dans les hôtels « beaucoup de vin cacheté..... Il y en avait à profusion ; chaque « grenadier avait trois bouteilles : deux dans le bonnet à poil et « une dans sa poche. Toute la nuit on eut le vin chaud [1].
« — Comme la faim met le loup hors du bois, dit encore Coi- « gnet, un autre jour, étant réduits à la misère, nous partîmes « douze hommes bien armés, pour fouiller la forêt à une lieue « de notre village..... nous arrivâmes sur un camp de pay- « sans..... Il y avait des chevaux, des vaches, des moutons. « Tout fut détaché et nous prîmes de la farine et du pain en « petite quantité. Nous arrivâmes à notre village avec deux « cent huit bêtes et le partage se fit moitié pour nous, moitié « pour les paysans. On leur laissa tous leurs chevaux, moins « quatre pour faire la correspondance d'un village à l'autre, et « quatre paysans pour nous servir de guides. Ce furent les con- « ditions du partage et les malheureux repartirent avec leur « part. Nous fîmes du pain de suite ; il y avait si longtemps que « nous n'en avions mangé qu'aussitôt sorti du four mes cama- « rades le mangèrent au point d'en être victimes. Deux étouf- « fèrent, nous ne pûmes les sauver. Nous trouvâmes dans notre « maison des pommes de terre, sous le carrelage d'une chambre, « à six pieds de profondeur ; cela nous sauva la vie. Nous n'a- « vons pas à nous louer des Polonais, ils avaient tout enfoui..... « Seuls des Juifs procurent aux troupes quelques vivres à des

---

1. COIGNET, *Cahiers*, p. 123 (Mougenot, p. 69).

« prix exorbitants ; n'empêche que des hommes demeurent « cinquante jours sans pain et ne s'en procurent qu'en dé- « couvrant des cachettes de vivres aménagées par les Polo- « nais [1]. »

« Quant Davout entre à Leipsick le 10 octobre 1805, il frappe la ville d'une forte réquisition : 900 000 aunes de drap, 280 000 aunes de toile, 300 000 paires de souliers, 80 000 paires de bottes, 200 000 paires de bas, telle est la nomenclature des principales marchandises qui doivent être fournies [2]. »

« En 1807, pendant la campagne du Portugal, les troupes de Junot sont dépourvues de chaussures, et cela au moment où il leur faut marcher sans trêve dans une région montagneuse. On remédie à cet état de choses en « déchaussant » les habitants du pays dont les souliers et les bottes sont réquisitionnés au plus grand profit des fantassins et cavaliers français [3]. »

« A Vienne, en mai 1809, l'état-major français s'empare pour les besoins de l'armée de tous les magasins de blé et de farine, ainsi que des moulins..... [4] »

« En Espagne, durant la campagne de 1812, les réquisitions de grains, de vin et de bestiaux se font aussi sur une vaste échelle et nourrissent presque exclusivement l'armée. Soult fait organiser des corps de partisans dont la mission est de combattre les guérillas, de faire rentrer les contributions et de frapper les réquisitions [5]. — Comme toujours, on s'adresse d'abord aux autorités locales en les menaçant d'employer la violence si elles ne

1. Coignet, p. 130, 134, 135. — Bourgogne, *Mémoires*, p. 135 (R. Mougenot, p. 71).
2. Galli, *L'Armée française en Allemagne*, p. 135 (Mougenot, p. 78).
3. Thiébaut, *Mémoires*, II, p. 320 ; IV, p. 144 (Mougenot, p. 78).
4. Girault, *Les Campagnes d'un musicien d'état-major*, p. 223 (Mougenot, p. 78).
5. D'Espinchal, *Souvenirs militaires*, II, p. 23, 50, 53, 55, 58, 108, 118, 131 (Mougenot, p. 78).

réunissent pas les voitures, les denrées ou les sommes exigées ; en présence d'une résistance prolongée, on use « de ce droit in- « contestable qu'on appelle la force (1). »

L'exemple précédent montre qu'on observait souvent la règle utile consistant à adresser d'abord les ordres de réquisitions aux notabilités des villes ou campagnes, — le suivant indiquera quelques rares essais de remboursement ou d'indemnité de certaines réquisitions, sous la pression, il est vrai, de circonstances particulières, et en pays allié.

« On ne parle pas, en effet, de payer aux ennemis le prix des denrées qu'on les contraint à livrer ; par exception, toutefois, des occupés reçoivent une récompense pécuniaire eu égard aux services qu'ils ont été tenus de rendre par réquisition ; c'est là une mesure gracieuse à laquelle l'occupant n'est pas tenu (2). — De plus, aux heures de détresse, on offre parfois de payer ce dont on a un besoin urgent : ainsi en janvier 1813, Napoléon ordonne au général Bourcier de se procurer des chevaux en Allemagne et en Pologne, de les payer comptant et à tout prix, de les prendre de force là où les alliés refuseraient de les vendre (3). — Quelques mois plus tard, durant la campagne de Saxe, les Français payent encore tout ce dont ils s'emparent au détriment de leurs alliés (4). »

D'autres exemples témoignent des efforts souvent tentés par Napoléon et les maréchaux pour limiter les réquisitions aux besoins et empêcher le pillage.

« Quand Napoléon s'empara de Madrid en décembre 1808, il fit observer la discipline la plus sévère..... Un soldat de la

1. D'Espinchal, II, p. 127 (Mougenot, p. 79).
2. Marbot, II, p. 153, 163 (Mougenot, p. 71).
3. Thiers, *Histoire du Consulat et de l'Empire,* XV, p. 214, 262 (Mougenot, p. 74).
4. Galli, *L'Allemagne en 1813,* p. 181 (Mougenot, p. 74).

garde avait en sa possession une montre qu'il avait volée : il fut fusillé au milieu des carrés [1]. »

« Hullin, qui fait régner l'ordre le plus parfait à Berlin, s'exprime en ces termes : « Le soldat doit vivre, mais non s'enrichir « aux dépens du bourgeois [2]. » Davout, Suchet, Macdonald et le prince Eugène s'inspirent de ce principe..... Dans un ordre du jour du 16 octobre 1805, Soult prescrit de faire juger séance tenante, même en marche, les hommes qui pilleraient..... de les faire passer par les armes..... Dans un ordre du jour du 12 novembre, le général Vandamme « recommande aux officiers « et sous-officiers le plus grand soin à surveiller et à punir les « soldats qui se permettent le moindre désordre dans le pays « que nous occupons [3]..... »

Les services sont requis aussi bien que les denrées : « Pendant plus d'un mois, les paysans sont réquisitionnés pour enterrer les victimes de la bataille d'Eylau [4]. Les Hanséates sont, en 1813, contraints de travailler aux fortifications. Les habitants sont souvent obligés à exécuter certains travaux, ouvrages fortifiés, ponts, routes, etc. ; les autorités locales ou même des otages sont garants et responsables de l'exécution de ces travaux [5]. »

« Longtemps pressurés par Napoléon et ses devanciers, les coalisés prirent leur revanche en 1814 : ils imposent en France des réquisitions hors de proportion avec les ressources des régions envahies ; ils prennent partout des otages en garantie de la prompte et complète livraison des denrées exigées ; ils ont continuellement sur les lèvres la menace de la déportation en

1. Napier, *Guerre de la Péninsule*, II, p. 42 (Mougenot, p. 112).
2. Galli, *L'Armée française en Allemagne*, p. 172 (Mougenot, p. 112).
3. Ducasse, *Le Général Vandamme et sa correspondance*, II, p. 145, 147 (Mougenot, p. 113).
4. Galli, *L'Armée française en Allemagne*, p. 304 (Mougenot, p. 77).
5 Thiébaut, V, p. 61 et suiv. — D'Espinchal, I, p. 240 (Mougenot, p. 77).

Sibérie; ils bâtonnent, avec plus ou moins de motifs, les magistrats municipaux et les paysans qu'ils chargent de pourvoir à leurs besoins; ils font exécuter par les occupés les travaux d'investissement des places assiégées (1). Quelques exemples montreront l'importance des charges imposées aux populations envahies : Vicq, qui comptait à peine 1 000 âmes, dut fournir aux Russes, en huit jours : 560 000 livres de pain, 28 000 livres de viande, 360 pièces de vin et d'eau-de-vie, 40 000 livres de pommes de terre, de l'avoine et du fourrage en proportion, 650 cordes de bois sec, 500 livres de chandelles. Troyes fut taxé, par le prince de Hohenlohe, à 150 000 fr. en argent liquide et dut livrer sous bref délai 18 000 quintaux de farine, 12 000 pièces de vin, 3 000 pièces d'eau-de-vie, 1 000 bœufs, 18 000 quintaux de foin, 344 000 rations d'avoine, etc. (2). »

Ces différents exemples montrent que la plupart des armées au dix-huitième siècle et au commencement du dix-neuvième étaient incapables de tirer parti des ressources locales et de réquisitionner au sens propre du mot; par contre, elles pillaient quand elles pouvaient.

Ils prouvent que, seule, l'armée de Napoléon sut vivre sur le pays et pratiqua les réquisitions sur une large échelle. Ils donnent la note de ce que furent ces réquisitions. Réquisitions sans mesure, presque toujours sans contrôle et sans indemnités; mises en coupe véritables et répétées des territoires envahis avec la seule interdiction de prendre les choses inutiles; mais la guerre était conduite de telle manière qu'il fallait tout prendre. Un homme de génie avait pu d'emblée concevoir et pratiquer, au bénéfice de la souplesse et de la rapidité de ses ma-

1. Chuquet, *L'Alsace en 1814*, p. 33, 84, 105, 238 (Mougenot, p. 82).
2. Houssaye, *1814*, p. 44 (René Mougenot, p. 82).

nœuvres, l'exploitation des régions traversées ; mais le progrès moins rapide de l'organisation militaire ne permettait point, en cas d'insuffisance des ressources locales, de rétablir l'équilibre par les apports de l'arrière, et, d'autre part, l'adoucissement des mœurs ne pouvait faire triompher que lentement la véritable doctrine du droit de la guerre.

Cependant entre le pillage pratiqué par les anciennes armées et les réquisitions de l'armée de Napoléon, il y a un pas énorme, celui de la destruction aveugle et sauvage à l'appropriation sans doute non réglée et à jet continu, *mais utile.* Réglementation, mesure et rémunération des réquisitions seront les progrès qui, de là, nous conduiront à la doctrine actuelle.

CHAPITRE II

FONDEMENT DU DROIT DE REQUÉRIR

§ I — Le fondement du droit de requérir est la nécessité

Le droit de guerre existe. L'usage de la force est légitime quand elle est employée à la défense de l'indépendance, de l'autonomie, de la sécurité, de l'honneur d'un État (1). Le droit de guerre entraîne le droit de réquisition, car la guerre ne peut se concevoir aujourd'hui sans réquisitions. Les effectifs actuels et les méthodes de guerre nouvelles obligent les combattants à demander aux régions traversées la satisfaction d'un grand nombre de besoins (2).

1. Henry Bonfils, *Manuel de droit international public*, 3e édition, 1901, p. 569.

2. La publication de la section historique du grand état-major allemand de 1902 intitulée : *Les lois de la guerre continentale,* s'exprime en ces termes : « Une guerre énergiquement conduite ne peut être uniquement dirigée contre l'ennemi combattant et ses dispositifs de défense, mais elle tendra et *devra* tendre également à la destruction de ses ressources matérielles et morales. Les considérations humanitaires telles que les ménagements relatifs aux personnes et aux biens ne peuvent faire question que si la nature et le but de la guerre s'en accommodent » et, en note : « Moltke, dans sa correspondance bien connue avec le professeur Bluntschli contre la convention de Saint-Pétersbourg, qui donne comme seul but légitime des opérations de guerre l'affaiblissement des forces militaires de l'ennemi, insiste expressément sur ce qu'au contraire toutes les ressources du pays ennemi — finances, voies ferrées, subsistances et même le prestige de son gouvernement, — doivent être attaquées. » Traduction de Carpentier, p. 3. Ces lignes témoignent de l'esprit essentiellement pratique des considérations développées dans la publication citée.

Il est impossible, en ce qui concerne les vivres par exemple, de ne compter que sur les envois de l'arrière. L'armée serait à la merci d'un accident survenu au train de vivres, d'une erreur commise par un chef de convoi. Revenant aux magasins, aux lenteurs d'autrefois, elle deviendrait la proie facile d'un ennemi moins scrupuleux, mais plus prompt. Sans réquisitions de voitures, comment évacuer les nombreux blessés d'un champ de bataille ? Sans réquisitions de planches, d'outils, de barques, comment franchir de nombreux cours d'eau ? Sans réquisitions de logements, comment échapper aux intempéries ? etc.

Les réquisitions de services ne sont pas moins nécessaires.

« L'accomplissement des travaux et des actes indispensables à la bonne exécution des divers services en temps de guerre, dit M. Georges Ferrand, ne pourrait avoir lieu si on employait seulement les troupes, les ouvriers militaires et les hommes des services auxiliaires, dont le nombre, si élevé qu'il soit, ne peut être cependant illimité. Le besoin de ne pas s'encombrer, la nécessité de ne pas dégarnir les rangs des combattants, en affaiblissant la cohésion en même temps que les effectifs, l'obligation de procurer, dans une sage mesure, du repos aux troupes fatiguées et de leur éviter des corvées en vue d'efforts ultérieurs à leur demander, l'impossibilité où l'on se trouve, pour empêcher toute perte de temps, d'attendre de l'arrière l'envoi d'un personnel immédiatement nécessaire, enfin, et d'une manière générale, l'insuffisance des moyens dont on dispose, l'intérêt supérieur de l'action et de la sécurité de l'armée occupante, nécessitent et légitiment les réquisitions de services personnels imposés aux habitants (1). »

Nous ne contestons pas la supériorité des achats sur les réquisitions. Mais l'armée peut manquer d'argent ou les habitants

1. Ferrand, *Des Réquisitions militaires*, p. 7.

peuvent se refuser à vendre. Il faut que l'occupant ait le droit réglementé de prendre le nécessaire, sinon il le prendra quand même, et à sa fantaisie.

Ainsi la réquisition est nécessité de guerre; le droit de guerre donne bien le droit de tuer, pourquoi pas celui de requérir? En déduire avec Cicéron le droit de piller et de faire du butin serait exagéré, on peut faire la guerre sans pillage et sans butin.

La guerre est un fléau qu'il faut réduire à ses moindres effets. Elle a pour objet la domination de l'adversaire. Tout ce qui concourt par des voies honnêtes à cette fin, et rien que cela, est licite. Cette proposition permet de déterminer dans quelle mesure aussi les biens ou publics ou privés peuvent être détruits, détériorés, requis, restitués, dans quelle mesure aussi les non-combattants peuvent être contraints de rendre des services.

Déduire des corollaires de la proposition énoncée ci-dessus et établir des classifications d'actes licites ou illicites est une tâche difficile. Nous sommes ici en plein domaine de la contingence. Mais la connaissance du principe impose la solution de chaque cas particulier.

§ II — Évolution de ce droit

Ce principe si simple ne s'est dégagé que progressivement. La guerre dans l'antiquité et même à une époque encore peu éloignée, impliquait tous les droits possibles sur la personne et les biens des vaincus. C'était la ruine, la destruction des uns et des autres. *Væ victis* [1] !

L'orgueil et l'intérêt mettent un premier frein aux passions guerrières. Le vainqueur accordera leur grâce aux vaincus pour en faire des esclaves ou pour en orner son triomphe ; il sau-

1. « Ubi solitudinem fecerunt pacem vocant. » TACITE.
« Item quæ hostibus capiuntur, jure gentium statim capientium fiunt », disaient les jurisconsultes romains.

vera des biens pour se les approprier. C'est ainsi que l'esclavage et le butin peuvent être considérés comme un premier progrès des mœurs guerrières.

L'intérêt encore fera comprendre au vainqueur que les rigueurs inutiles, les dévastations ne hâtent point le dénouement des guerres comme certains l'ont cru, mais qu'elles suscitent de nouveaux efforts et qu'elles laissent la haine et le désir de la vengeance dans le cœur des vaincus, que le pillage et le butin engendrent dans ses propres rangs le désordre et l'indiscipline précurseurs de la défaite, en un mot qu'il est plus profitable d'être clément que d'être inhumain.

L'adoucissement des mœurs, la pitié marquent aussi leur étape : « *Parcere subjectis et debellare superbos*, s'écrie le poète. » Duguesclin expirant recommandait à ses compagnons d'armes de ne point oublier ce qu'il leur avait toujours répété, « qu'en quelque lieu qu'ils fissent la guerre, les gens d'église, les femmes, les enfants et le pauvre peuple n'étaient point leurs ennemis ». Quelques années après, Honoré Bonet, le savant prieur de Selonet, affirmait de même dans l'*Arbre des batailles :* « Prélats, chapelains, diacres et aussi convers, hermites, pèlerins et toutes gens d'église doivent être en sûreté » ainsi que « bons marchands, laboureurs des terres, bergers des champs (1) ».

Théologiens, philosophes, publicistes formulent tour à tour les progrès accomplis ou en réclament de nouveaux. J.-J. Rousseau énonce la maxime connue : « La guerre est une relation non d'homme à homme, mais d'État à État (2). »

Après avoir placé les non-combattants en dehors de la lutte,

1. Pillet, *Le Droit de la guerre*, p. 19. Nys RDI, 1882, pp. 465 et ss. Bayard est resté fameux en même temps par sa valeur et par les ménagements dont il usait envers les habitants inoffensifs des pays qu'il occupa durant ses expéditions. — De Terrebasse, *Histoire de Bayard*, note, chap. XXXII.

2. *Contrat social,* t. I, chap. IV.

la doctrine a cherché à en soustraire également les biens dont la destruction ou l'appropriation par l'occupant n'avait point de rapport avec l'issue de la guerre. Elle a donc attaqué le pillage et le butin sous toutes leurs formes.

La tâche ici fut pénible ; toute l'histoire témoigne de cette difficulté. La théorie des Romains, qui considéraient les prises de la guerre comme l'origine la plus pure de la propriété, persistait à travers les âges (1). Grotius n'avait pas craint de la reprendre à son compte à la fin du seizième siècle : « Non seulement, dit-il, ceux qui ont pris les armes pour un juste sujet, mais encore tous ceux qui font la guerre dans les formes, acquièrent la propriété de ce qu'ils ont pris à l'ennemi, et cela sans règle ni mesure, et il cite ce que dit Cyrus dans Xénophon : « C'est une loi perpétuelle reçue de tous les hommes, que, quand « une ville a été prise par l'ennemi, les biens des vaincus appar- « tiennent aux vainqueurs » — et Aristote : « Selon la loi qui est « une espèce de convention générale, les choses prises à la guerre « sont à ceux qui les ont prises » — et il faut remarquer ici que ce que l'on prend aux sujets de l'ennemi est censé pris à l'ennemi même. C'est sur ce principe que Xénophon fait raisonner Dercyllide, général des Lacédémoniens : la veuve de Manie dépend de Pharnabaze ; Pharnabaze est ennemi de Lacédémone ; donc nous pouvons prendre les biens de Manie par droit de guerre (2). »

L'intérêt du vainqueur fut ici, avons-nous dit, la première raison du progrès. Le pillage semait la haine et engendrait l'indiscipline, les capitaines cherchèrent à le proscrire. On ne l'autorisa plus, qu'à de rares intervalles, en guise de récompense ou de promesse pour exalter le courage des soldats.

---

1. « Omnium maxime sua esse credebant quæ ex hostibus cœpissent. »
2. Grotius, *De jure belli et pacis*, p. 303.

Puis, toujours à son bénéfice, le vainqueur chercha à imposer au vaincu le rachat de ces dernières manifestations du pillage par des rançons, c'est-à-dire par des contributions de guerre. Une fausse doctrine vit là, pendant un temps, le fondement juridique non seulement des contributions de guerre, mais aussi des réquisitions de toute nature.

La vérité fit enfin écrouler une bonne fois cette argumentation justificative du pillage et du butin, les condamnant comme inutiles, et fit faire à la théorie des réquisitions le pas du vol au droit, en les présentant non pas comme la suppléance du pillage, mais comme un mal nécessaire, comme une double restriction à la liberté et à la propriété, restriction malheureusement nécessaire à la fin de la guerre (1).

---

1. « Je fais la guerre aux soldats, non aux citoyens français, disait Guillaume dans sa proclamation au début de la campagne de 1870. Ces derniers continueront à jouir de la sécurité de leur personne et de leurs biens aussi longtemps que, par des entreprises contre les troupes allemandes, ils ne m'ôteront pas le droit de leur accorder ma protection. »

A ses propres soldats il disait : « Plusieurs corps d'armée fouleront demain le sol français. Je compte que la discipline par laquelle vous vous êtes distingués sera particulièrement observée sur le territoire ennemi. Nous ne faisons pas la guerre aux habitants paisibles du pays. Au contraire, il est du devoir de tout militaire soucieux de son honneur de protéger la propriété privée, et de ne pas souffrir que le bon renom de notre armée reçoive aucune atteinte, ne fût-ce que de faits isolés d'indiscipline. Je compte sur le bon esprit qui anime les troupes, mais aussi sur la sécurité et la prudence de tous les chefs. »

Au quartier général de Hombourg, le 8 août 1870.
Signé : GUILLAUME.

La publication historique du grand état-major allemand met cependant les officiers en garde contre les utopies par les lignes suivantes : « Il peut y avoir pour eux un danger à se laisser aller à des conceptions fausses..... C'est en creusant l'histoire des guerres qu'ils se défendront contre les idées humanitaires exagérées, et qu'ils se rendront compte que la guerre comporte forcément une certaine rigueur, et, bien plus, que la seule véritable humanité réside souvent dans l'emploi dépourvu de ménagements de ces sévérités. » Traduction Carpentier, p. 7.

§ III — Unité de fondement du droit de réquisition

Le fondement du droit de réquisition est donc la nécessité. On a comparé la réquisition de services et de choses aux corvées et à l'expropriation pour cause d'utilité publique. Elle est bien, comme celles-ci, une exception au principe de la propriété ou à celui de la liberté. Mais le fondement juridique de ces prérogatives du pouvoir légal consiste dans la faculté de pouvoir décréter en connaissance de cause le sacrifice d'intérêts particuliers à l'intérêt général, sacrifice d'ailleurs entouré de nombreuses conditions de forme et d'une préalable indemnité.

A la rigueur, ce même fondement pourrait justifier les réquisitions en territoire national, mais que deviendrait-il en pays ennemi ? Dans l'invasion d'un territoire ennemi, dans l'occupation même, la substitution du pouvoir légal de l'envahisseur à celui de l'envahi n'est pas absolue et ne comporte certainement pas le droit d'expropriation qui est une prérogative exorbitante des pouvoirs normaux. Quant aux conditions de forme et à la préalable indemnité, leur application aux réquisitions du temps de guerre serait un leurre.

Il y a unité de fondement du droit de requérir en territoire national comme en territoire ennemi : ce fondement est la nécessité. C'est même la nécessité encore qui justifie les réquisitions du temps de paix, car l'étude de ces dernières est la condition nécessaire de l'exercice bien entendu des réquisitions du temps de guerre. « Vous savez, a dit le général Berthaut, à la Chambre des députés le 19 février 1877, que la guerre se fait aujourd'hui avec une rapidité foudroyante et qu'il est par suite *nécessaire* que les troupes apprennent en temps de paix tout ce qu'elles doivent faire en temps de guerre..... Je considère donc comme *une nécessité* d'exécuter la loi sur les réquisitions pendant les grandes manœuvres. »

CHAPITRE III

LIMITES DU DROIT DE RÉQUISITION

La nécessité, qui légitime le droit de réquisition, détermine ses limites.

En effet, aux termes de l'article 62 de la convention de La Haye du 29 juillet 1899 concernant les lois et les coutumes de la guerre sur terre : « Des réquisitions en nature et des services ne pourront être réclamés des communes ou des habitants que pour les besoins de l'armée d'occupation..... »

§ I — Limite relative à la nature des choses requises

Sont donc exclues toutes les réquisitions d'objets de luxe ou d'agrément et de services arbitraires qui ne pourraient être d'aucune utilité pour l'armée [1]. Telles, des réquisitions d'objets d'art, livres, manuscrits, fleurs, cigares, leçons de professeurs, exhibitions d'artistes, etc.

« Lorsque pendant la guerre franco-allemande de 1870-1871, les Prussiens requéraient, à Versailles, par exemple 500 000 cigares par jour, la salle de spectacles pour une représentation théâtrale, des kilogrammes de pain bis pour les amusements de sa majesté prussienne qui se plaisait à pêcher dans les pièces d'eau du parc, des jeunes sapins pour les plaisirs du prince royal, une calèche de remise de deux bons chevaux pour les

1. Limite qualitative des réquisitions.

courses du gouverneur civil en ville ; lorsque le général-major de Voigts-Rhetz, commandant la place de Versailles, faisait chez l'hôtelier de l'Hôtel-de-France, pour sa nourriture personnelle pendant quarante jours, une dépense de 7 406 fr. 90 qu'il mettait à la charge de la commune ; lorsque, dans tous les départements occupés par eux, les Prussiens faisaient des réquisitions de vin de Champagne, d'autres vins de haut prix, de liqueurs fines, etc., — ils se traitaient mieux que dans leurs garnisons, mais ils exigeaient le superflu et non le nécessaire, contrairement à la proclamation du 11 août 1870, dans laquelle leur roi promettait qu' « il ne serait exigé des habitants que ce qui est « nécessaire pour l'entretien des troupes ». Et même, quand elles portaient sur des objets de valeur minime, sur une portière, par exemple et un casier pour M. de Bismarck, sur des clous pour le prince royal, sur un confessionnal, sur des sapins, sur du pain bis pour la pêche de sa majesté prussienne, etc., ces réquisitions, en même temps qu'elles visaient des choses non nécessaires, n'étaient que de véritables vexations [1]. »

La limite indiquée dans ce paragraphe vise les objets ou services qui, par leur nature, ne sont jamais utiles à l'armée.

§ II — Limite relative à la quantité des choses requises

Les objets ou services utilisables par l'armée ne peuvent pas non plus être requis indéfiniment par cette dernière ; ils ne peuvent l'être que dans la mesure des besoins de l'armée [2]. La détermination de cette limite est des plus complexes ; il importe d'abord de définir ce qu'on entend par besoins de l'armée.

On peut distinguer deux sortes de besoins de l'armée : les besoins normaux et les besoins extraordinaires, les premiers

1. PRADIER-FODÉRÉ, *Traité du droit international public*, t. VII, p. 1141.
2. Cette limite pourrait être appelée limite quantitative.

correspondent aux différents déficits au complet réglementaire des troupes, les seconds naissent de circonstances particulières de guerre.

I. — Une armée n'a pas le nécessaire, lorsqu'elle ne possède pas tous les objets (armes, munitions, vivres, outils, vêtements, moyens de transport, etc., etc.) déterminés par les divers règlements et circulaires. Ainsi, en France, et en matière de vivres, par exemple, doivent exister :

Sur l'homme : les vivres du jour et 2 jours de vivres du sac;

Sur la voiture à viande : 1 jour de viande ;

Au train régimentaire : 2 jours de vivres ;

Au convoi administratif : 4 jours, sans compter les 4 jours de viande sur pied (des troupeaux de ravitaillement des divisions et du parc de bétail du corps d'armée) ;

Aux têtes d'étape de guerre ou de route : 1 jour de vivres ;

Aux gares régulatrices : 1 jour de vivres;

Aux stations-magasins : des approvisionnements dont la composition est déterminée par le ministre ou le commandant de l'armée (suivant que la station se trouve dans la zone de l'intérieur ou dans celle des armées).

Si ces divers approvisionnements descendent au-dessous des chiffres fixés, le besoin des quantités en déficit naît immédiatement et avec lui le droit de les requérir. Ce serait une erreur de croire que tout organe privé du nécessaire, tel que nous le définissons ici, doit s'adresser d'abord à l'organe suivant chargé de la mission éventuelle de le ravitailler et ne demander à la réquisition que le nécessaire manquant après ledit ravitaillement. Ce procédé épuiserait rapidement les ressources de l'arrière et entraverait la liberté des mouvements. Le principe posé par les règlements militaires est tout différent : on s'adresse d'abord au pays et ensuite seulement aux ressources de l'arrière

qui ne deviennent plus que de véritables réserves. Cependant la règle du recomplétement sur le pays ne descend pas jusqu'à l'homme. L'homme, c'est-à-dire le consommateur, ne requiert pas lui-même ce qui lui est nécessaire : ce serait la porte ouverte à tous les abus. Ce sont les trains régimentaires qui, normalement, sont chargés d'assurer les distributions aux troupes, distributions des vivres du jour ou des vivres de recomplétement du sac.

L'instruction du 14 juin 1900 sur l'alimentation en campagne organise cet important service dans les termes suivants : « Les officiers de tous grades et les fonctionnaires de l'intendance doivent avoir la préoccupation constante d'assurer, par tous les moyens possibles, l'alimentation des hommes et des chevaux.....

« D'une manière générale, les armées en campagne *vivent sur le pays,* exceptionnellement sur le sac. Mais aucun de ces moyens ne pouvant généralement suffire à lui seul à toutes les exigences de la guerre, c'est en combinant judicieusement leur emploi qu'on parviendra à assurer en toutes circonstances l'alimentation des troupes.....

« Toutes les fois que les circonstances le permettront, on fera fournir le repas par les habitants ou les communes.

« Quand on ne pourra employer ce moyen, on utilisera, ce qui semble devoir être le cas le plus général, les approvisionnements portés par les trains régimentaires.

« Lorsque les trains régimentaires ne pourront assurer la distribution en temps opportun, on exploitera *les ressources locales* pour distribuer directement aux troupes les denrées qui proviendront de cette exploitation..... (1).

---

1. Enfin, à défaut de ressources locales, ou lorsque ces ressources ne pourront être réunies en temps utile, on fera consommer les vivres du sac.

Les approvisionnements consommés devront être reconstitués le plus rapidement possible.

On recomplétera les vivres du sac au moyen des vivres régimentaires ou des ressources locales.....

« Pour ravitailler les trains régimentaires, on utilisera dans la plus large mesure *les ressources du pays*; à défaut de ces ressources, on aura recours aux apports directs de l'arrière par les voies ferrées ou navigables; à défaut de ces moyens, on aura recours aux approvisionnements transportés par les convois du service des étapes..... »

II. — Dans certaines circonstances de guerre, les approvisionnements normaux peuvent devenir insuffisants.

Au jour d'un combat, par exemple, les travaux du champ de bataille, les évacuations de blessés, les réapprovisionnements de toute sorte en munitions, matériel et vivres, pourront exiger plus d'outils, de matériaux et de voitures que n'en possèdent les troupes. Il importera de prévoir et de réunir des moyens supplémentaires pour subvenir à ces besoins extraordinaires.

Ainsi Napoléon, après avoir fait cantonner son armée de 1812 entre la Vistule et le Niémen, lance des ordres de mouvement pour l'entrée en Russie, et, en vue des longues étapes à parcourir dans des régions pauvres, ordonne des réquisitions de vivres extraordinaires : « ... il était prescrit à chaque militaire, officier et soldat, d'emporter de chez son hôte des vivres pour dix jours.....

« Nous emmenâmes avec nous, ajoute le général de Dedem, toutes les voitures pour lesquelles on avait pu trouver des chevaux, afin de transporter des fourrages et jusqu'à de la paille. On ne peut se faire une idée des dégâts et des pertes que nous causâmes aux malheureux habitants..... (1) » Ces réquisitions, malgré leur taux énorme, étaient justifiées par l'exigence de la situation.

---

1. De Dedem de Gelder, *Mémoires*, p. 211 (Mougenot, p. 175).

En résumé, toute considération relative aux ressources locales mise à part, l'autorité militaire ne doit requérir que des objets ou des services *utiles* pour la guerre.

Elle ne doit requérir ces objets ou ces services que dans la mesure de ses besoins. Ces besoins correspondent en temps normal aux déficits au complet réglementaire des troupes. Des besoins extraordinaires peuvent naître de circonstances particulières et justifier des réquisitions exceptionnelles ; mais ces besoins extraordinaires doivent être l'objet de prévisions attentives et d'évaluations aussi rigoureuses que possible, et non d'estimations arbitraires ou superficielles.

Nous n'avons encore envisagé qu'un seul aspect de la question : le côté des besoins, en admettant implicitement que les richesses des régions traversées étaient indéfinies. Il importe, pour compléter cette étude, de la considérer sous son autre face, le côté des ressources ; c'est-à-dire de supposer que ces ressources sont insuffisantes pour satisfaire les besoins actuels ou prévus dont nous venons de parler.

§ III — Considérations relatives aux ressources des régions traversées

Aux termes de l'article 52 de la convention de La Haye : « Des réquisitions en nature et des services ne pourront être réclamés des communes ou des habitants que pour les besoins de l'armée d'occupation. Ils seront en rapport avec les ressources du pays..... »

Cette disposition de l'acte de La Haye mérite un examen approfondi, et pour mettre en évidence sa portée exacte il convient d'examiner un cas particulier extrême opposant la pénurie des ressources à l'urgence des besoins.

Imaginons une troupe exténuée par le combat, arrivant un

soir de bataille dans un village. Les hommes sont affamés et n'ont plus de vivres. Le village est pauvre, déjà drainé les jours précédents par de nombreux passages de soldats. Les habitants restés encore chez eux n'ont plus que quelques rares réserves de nourriture. Le chef de la troupe a-t-il le droit de réquisitionner ces derniers subsides ?

Nous estimons qu'il en a non seulement le droit, mais encore le devoir. Sans doute, ce dernier morceau de pain est la propriété des habitants ; sans doute, ces habitants ne portent point les armes et doivent en temps normal rester en dehors de la lutte. Mais le principe en vertu duquel les non-combattants doivent rester en dehors de la lutte procède du principe plus général suivant : tout mal inutile à la fin de la guerre doit être évité ; il se trouve par conséquent infirmé dès que le mal considéré importe à cette fin. Or, le tort fait au non-combattant est, dans notre exemple, une condition nécessaire de la continuation de la lutte et devient légitime du même coup (1).

Cette conclusion est une conséquence douloureuse mais logique du droit de guerre. « Dictées par l'humanité et l'intérêt bien entendu, les lois de la guerre restent subordonnées au droit essentiel de conservation. Dans la guerre, l'existence de l'État belligérant est en jeu. Il faut qu'il terrasse l'adversaire pour n'être point terrassé. Le chef militaire a reçu de son gouvernement le mandat de vaincre ; il est tenu de faire son possible pour vaincre. Les soldats lui sont confiés, il en répond. Les égards pour l'ennemi et pour les soldats ennemis ne vien-

1. Si l'habitant est compatriote du combattant, la vie de ce dernier importe plus à la victoire que celle du non-combattant, — et si l'habitant est un ennemi (*inimicus*), sa solidarité avec l'armée ennemie (*hostes*) est rétablie aux yeux de l'occupant par la nécessité de vivre. Les paroles, si justement décriées, de Vattel redeviennent vraies pour la circonstance : « Les deux nations sont ennemies et tous les sujets de l'une sont ennemis de tous les sujets de l'autre. »

nent qu'ensuite. Sans doute, le chef doit être humain, généreux, mais il n'est pas permis de l'être aux dépens de ses soldats et de son pays. De là, pour lui, l'autorisation et même l'obligation de déroger, s'il le faut, aux lois de la guerre, en vertu de la nécessité ou raison de guerre.

« La nécessité peut excuser des rigueurs que les lois de la guerre condamnent. Elle prime les lois de la guerre.

« Mais cette prévalence n'a jamais qu'un caractère exceptionnel, comme l'excuse de nécessité dont elle est une application [1]. »

Pratiquement, d'ailleurs, que va-t-il se passer dans le cas extrême supposé ? Si le chef du détachement ne lève point de réquisitions, les hommes affamés vont certainement d'eux-mêmes pénétrer dans les demeures et tout prendre ; ils vont, dans leur exaspération, se livrer aux pires extrémités ; de sorte que la question revient en réalité à réglementer le pillage, — à transformer l'exaction violente en une appropriation contrôlée et par conséquent moins brutale.

Il est permis en outre de supposer que ces habitants déjà pressurés ont dû caser en lieu sûr quelque réserve du dernier moment, ou encore qu'ils pourront demain se déplacer pour chercher du secours, tandis que nos soldats à bout de forces et de souffle doivent poursuivre leur marche et fournir de nouveaux efforts.

A ceux qui douteraient des richesses inattendues qui peuvent encore jaillir du sol après épuisement complet du pays, nous rappellerons l'exemple cité par von der Goltz dans *La Nation armée :* « En outre de ce qu'elles reçoivent des magasins, les troupes vivent sur le pays en s'asseyant à la table du bourgeois qui les loge et en faisant une visite à sa cave. Toutes les provi-

1. Alphonse Rivier, *Principes du droit des gens,* 1896, p. 242.

sions sur lesquelles on peut mettre la main, on les achète ou on les réquisitionne. Où il semble qu'il n'y a plus rien, où même l'emploi de la violence ne produit plus aucun effet, on trouvera encore des vivres pour de l'argent. Quand, à la fin du mois de novembre 1870, l'intendance de la IIe armée organisa des marchés dans la Beauce, au nord d'Orléans, où depuis le commencement d'octobre il y avait eu un mouvement continuel de troupes, où les réquisitions ne donnaient plus rien, les hauts prix offerts provoquèrent l'envie de vendre. On vit soudain que ce n'étaient pas les provisions qui manquaient, mais les sacs pour les y mettre. C'est dans des rideaux cousus ensemble, des housses de meubles, des draps de lit, dans des caisses et des paniers, que les paysans apportaient l'avoine dont l'armée avait besoin, et finalement l'offre fut si forte qu'il en résulta une baisse de prix [1]. »

L'exemple, choisi plus haut, d'une troupe affamée arrivant dans une localité pauvre, a mis en évidence les difficultés que peut soulever l'application stricte de la disposition de l'article 52 de la convention de La Haye : « ..... en rapport avec les ressources du pays. » Il semble impossible d'exiger que les corps de troupe, pour épargner les ressources d'un pays, fassent des réquisitions inférieures à leurs besoins, tels que nous les avons définis précédemment. Ce serait le cas de répéter le propos de de Moltke au sujet des dispositions contenues dans le *Manuel de l'Institut de droit international d'Oxford* : « Le soldat qui endure des souffrances, des privations, des fatigues, qui court des dangers, ne peut pas ne prendre qu'en proportion des ressources du pays, il faut qu'il prenne tout ce qui est nécessaire à son existence. On n'a pas le droit de lui demander ce qui est surhumain. »

1. VON DER GOLTZ, p. 437. Traduction de Jaeglé, 2e édition.

Mais ce que le soldat réduit aux abois ne peut pratiquer, le *haut commandement et les services généraux* peuvent l'accomplir ; et pour eux la disposition de la convention de La Haye reprend une signification précise.

Bien que les nécessités tactiques soient la principale préoccupation du commandement, celle à laquelle les nécessités administratives doivent se plier, il est toujours possible, par une division du travail bien entendue, de résoudre ces dernières au mieux.

Les ordres sont d'abord l'expression de la pensée du chef, de la manœuvre imaginée par lui en vue du succès définitif ; sur cette donnée s'emploie tout un personnel, dit état-major, qui la traduit, en règle tous les détails d'exécution (dont la partie alimentation), et la transmet.

En ce qui concerne l'alimentation des troupes, il y a coopération active des fonctionnaires de l'intendance attachés aux différents échelons du commandement. Ainsi « l'intendant d'un corps d'armée dirige le service de l'alimentation sous l'autorité du général commandant le corps d'armée et d'après les instructions techniques de l'intendant de l'armée. Il exerce son action soit en proposant au général commandant le corps d'armée les mesures relatives à l'alimentation, soit en arrêtant les dispositions techniques d'exécution qu'il notifie directement aux sous-intendants des éléments non endivisionnés et des divisions.

« Il tient le général au courant de la situation de son service.

« Il lui *propose les dispositions d'alimentation à insérer dans les ordres* du corps d'armée.

« Les prescriptions relatives à l'alimentation sont insérées dans l'ordre général du corps d'armée ou font l'objet d'ordres particuliers ou d'instructions particulières.

« Ces ordres ou instructions portent, en totalité ou en partie,

sur les points ci-après : *les zones d'exploitation* réservées aux divisions, aux éléments non endivisionnés, au service de l'intendance ; s'il y a lieu, les conditions dans lesquelles l'exploitation devra être effectuée, et le concours à prêter par la cavalerie de sûreté. Même dans le cas où l'alimentation doit être assurée par les envois de l'arrière, il y a toujours lieu de fixer ces zones d'exploitation pour les denrées que l'on ne peut se procurer que sur place (foin, paille, combustible) [1].....

« Le mode d'alimentation à employer, le passage d'une ration à l'autre....., éventuellement *la désignation des unités qui devront vivre chez l'habitant,* la composition et le prix des repas.....

« Le mode de ravitaillement des trains régimentaires (*exploitation locale,* ravitaillement par les voies ferrées ou navigables, ravitaillement par les routes d'étape) [2]. »

Ces dispositions permettent donc aux fonctionnaires de l'intendance, munis d'ailleurs de tous les renseignements techniques et statistiques nécessaires, de répartir les zones d'exploitation des troupes proportionnellement aux ressources. Dans la pratique, ces zones d'exploitation, à moins d'entraîner des complications inextricables, correspondent presque toujours aux zones des cantonnements. Grâce, en effet, au contact intime et journalier de ces fonctionnaires de l'intendance avec l'état-major, celui-ci a pu, éclairé par les renseignements des premiers et dans les limites permises par les nécessités tactiques, faire cadrer avec les zones d'exploitation les zones de cantonnements.

Une équitable répartition des charges sur les régions traversées doit donc résulter de cette collaboration ; d'ailleurs, si les

---

1. Instruction du 14 juin 1900 sur l'alimentation en campagne.

2. « L'ordre de la division faisant partie d'un corps d'armée reproduit, pour ce qui concerne son alimentation, l'ordre du corps d'armée. Il le complète par les prescriptions relatives à tout ou partie des points ci-après : répartition s'il y a lieu, entre les corps et le service de l'intendance, de la zone d'exploitation affectée à la division ; avis préalables aux municipalités... »

renseignements recueillis sur les territoires envahis font connaître que l'exploitation locale est sur le point de réduire le pays à la misère, ils doivent amener ces mêmes organes de l'état-major et de l'intendance à activer les envois de l'arrière, ou à étendre sur d'autres contrées leurs investigations, achats et réquisitions, de manière à épargner la région pauvre.

C'est dans ces conditions que le commandement et les services de l'intendance peuvent obéir à la prescription contenue dans l'article 52 de la conférence de La Haye : « les réquisitions en nature et de services seront en rapport avec les ressources du pays », et toujours sous la réserve qu'une difficulté relative à l'observation de cette prescription devrait céder le pas à une difficulté d'ordre tactique si elle contrevenait à cette dernière. Dans cette dernière hypothèse, la faute ne consisterait pas dans le fait de pressurer le pays, mais dans celui de n'avoir pas prévu la difficulté et de n'avoir point pris les précautions nécessaires pour y parer.

Nous avons examiné la portée de la prescription de la conférence de La Haye en ce qui concerne les réquisitions à opérer par un détachement isolé, privé de tout moyen de ravitaillement, et nous avons reconnu que pour ce détachement, la pratique absolue de la prescription de l'acte de La Haye « en rapport avec les ressources du pays » pouvait conduire à des difficultés insurmontables. Ce détachement prend selon ses besoins. Il ne peut se préoccuper des ressources à épargner. Il va sans dire que s'il peut et doit réquisitionner le total des denrées qui lui sont nécessaires, il doit répartir les charges selon les facultés de chacun, c'est-à-dire demander au riche plus qu'au pauvre.

L'examen sommaire du fonctionnement général du service de l'alimentation, en nous montrant, d'une part, la coopération intime et journalière du commandement et des fonctionnaires de l'intendance, et, d'autre part, la mise en œuvre parallèle des

moyens locaux et des apports de l'arrière, nous a conduits à reconnaître, pour ces organes généraux, le mieux fondé de la disposition de la conférence de La Haye et à admettre par conséquent, sous quelques réserves bien déterminées, son application.

Entre ces deux organes extrêmes : le commandement et l'homme, il y a un intermédiaire destiné à assurer en temps ordinaire le ravitaillement du second selon les instructions du premier. Cet organe intermédiaire est, en France, l'officier d'approvisionnement.

La portée de la disposition de la conférence de La Haye sur le rôle de l'officier d'approvisionnement est extrêmement réduite.

En effet, nous avons vu que l'ordre de la division détermine chaque jour : le mode d'alimentation, les zones d'exploitation des corps de troupe, le mode de ravitaillement des trains régimentaires, etc.

D'autre part, l'officier d'approvisionnement « reçoit de son intendant militaire, pour l'exécution des ordres du commandement relatifs à l'alimentation, les instructions d'ordre administratif sur les mesures à prendre dans les éventualités à prévoir..... (1) ».

Ainsi, d'une part, les prescriptions contenues dans l'ordre journalier, prescriptions inspirées, nous l'avons vu, par les fonctionnaires de l'intendance, d'autre part, les instructions particulières émanées de ces mêmes fonctionnaires et de fréquents contacts avec eux, réduisent l'officier d'approvisionnement au rôle de simple exécutant (2). Il doit, selon les instructions

1. Article 15 de l'instruction ministérielle du 22 août 1899 concernant les officiers d'approvisionnement.

2. « Chaque jour, autant que possible, les officiers d'approvisionnement se mettent en rapport avec le sous-intendant militaire de l'unité dont ils font partie. Celui-ci, dans la limite des ordres généraux donnés par le comman-

reçues, recompléter ses trains régimentaires sur le pays, à la tête d'étape de guerre, ou aux convois administratifs. Il ne saurait donc être question pour lui de faire des réquisitions en rapport avec les ressources du pays. S'il doit recompléter ses trains sur le pays et que, parmi les localités situées dans sa zone d'exploitation, il y en ait de plus riches les unes que les autres, il demandera plus aux premières qu'aux secondes. Voilà pour lui toute la portée de la disposition de la conférence de La Haye. Au reste, la nécessité d'assurer son service dans de bonnes conditions l'aurait conduit aux mêmes voies.

Il y a cependant des cas où l'officier d'approvisionnement aurait intérêt à connaître la disposition discutée de la conférence de La Haye ; ces cas, visés par l'article 15 de l'instruction du 22 août 1899, sont les suivants :

« Les officiers d'approvisionnement communiquent les instructions qu'ils ont reçues des fonctionnaires de l'intendance à leurs chefs de corps, de détachement ou de service, qui peuvent, sous leur responsabilité et à charge d'en rendre compte au commandement, *modifier* en tout ou partie les mesures prescrites. »

Et : « Quand l'action du sous-intendant ne peut pas s'exercer, les officiers d'approvisionnement agissent de leur propre initiative dans le sens des instructions antérieures et des ordres donnés par leurs chefs de corps. »

Les chefs de corps et les officiers d'approvisionnement doivent connaître les responsabilités qu'ils encourent alors en prenant à leur compte la direction d'un service que d'autres, en meilleure

---

dement relativement à l'alimentation, communique à chacun les renseignements qu'il a pu recueillir sur les localités, sur leurs ressources, sur les prix courants des denrées et donne les instructions nécessaires pour assurer le service du lendemain.....

« Arrivé des premiers dans les cantonnements, le sous-intendant se rend successivement sur tous les points où opèrent les officiers d'approvisionnement ; il prend connaissance des opérations faites et donne une solution aux difficultés qui peuvent se présenter. »

place, ont mission d'assurer. Il importait néanmoins de reconnaître aux chefs de corps et aux officiers d'approvisionnement cette initiative de dernière main, car, en définitive, ce sont eux qui ont à lutter avec les difficultés d'exécution que la direction ne peut pas toujours prévoir, et eux encore qui peuvent faire le plus judicieusement la balance des différents besoins de leurs hommes. Ils peuvent être ainsi amenés à modifier des instructions d'alimentation très sagement ordonnées en soi, mais en contradiction peut-être avec la satisfaction d'autres besoins devenus plus urgents.

En résumé, la disposition de la conférence de La Haye contenue dans l'article 52 : « Faire des réquisitions..... en rapport avec les ressources du pays », n'a de signification que pour les organes directeurs du service de l'intendance et pour le haut commandement, et encore elle ne doit point amener celui-ci à subordonner ses combinaisons tactiques à son observation. Elle n'ajoute donc pas grand'chose à la prescription précédente qui, elle, domine toute la question : des réquisitions ne pourront être réclamées des communes ou des habitants que *pour les besoins* de l'armée d'occupation.

Il était bon cependant, à notre sens, d'inscrire ce principe dans le texte de la convention de La Haye, pour éclairer la question de la répartition des charges, et amener le haut commandement à un souci plus réel des intérêts de la population non combattante du théâtre de la guerre.

En effet, par un surcroît de précaution bien naturel de la part de ceux qui ont la lourde responsabilité de la conduite des troupes en campagne, des théories prévoient avant tout, comme mode d'alimentation en campagne, une exploitation aussi intense que possible des régions traversées, sans préoccupation des conséquences possibles pour les habitants de ces régions, ne demandant à l'arrière que l'indispensable. La question des ré-

quisitions de vivres ainsi présentée dépasse sa limite, savoir : la nécessité.

Il nous semble qu'elle devrait au moins être suivie du palliatif suivant : chaque fois que cette exploitation engendrera des misères et des souffrances dans le pays occupé, il conviendra, dans la mesure où les conditions tactiques et les ressources de l'arrière le permettront, de faire appel auxdites ressources de l'arrière.

§ IV — Limites particulières imposées en France par le décret du 2 août 1877

Le décret du 2 août 1877 porte au titre IV, article 38 : « Ne sont pas considérés comme prestations disponibles ou comme fournitures susceptibles d'être réquisitionnées : 1° les vivres destinés à l'alimentation d'une famille et ne dépassant pas sa consommation pendant trois jours ; 2° les grains ou autres denrées alimentaires qui se trouvent dans un établissement agricole, industriel ou autre et ne dépassent pas sa consommation de huit jours ; 3° les fourrages qui se trouvent chez un cultivateur et ne dépassent pas la consommation pendant quinze jours. »

Le décret ne spécifie pas si ces dispositions comprennent le cas de guerre en territoire ennemi. Mais l'instruction du 14 juin 1900 sur l'alimentation en campagne porte, à l'article 24, relatif aux réquisitions :

« Sur le territoire national, les réquisitions sont effectuées et régularisées dans les formes prescrites par la loi sur les réquisitions et le décret qui y fait suite.....

« En pays ennemi, *on se conforme aux ordres du général en chef :* les réquisitions y sont exercées et constatées autant que possible en suivant les *formes* prescrites pour le territoire national. »

Ces dispositions semblent admettre un régime différent pour les réquisitions, en cas de guerre, selon qu'elles sont exercées en territoire national ou en pays ennemi. Ce régime serait, en France, celui de la loi et du décret de 1877 ; en territoire ennemi, celui de la loi et du décret de 1877 avec des modifications apportées par les ordres du général en chef.

En pays ami ou en territoire ennemi, nous ne pouvons admettre, en cas de guerre, la restriction apportée aux réquisitions de vivres par l'article 38 du décret du 2 août 1877. Il ne peut y avoir qu'une seule mesure des réquisitions de choses, et cette mesure c'est la mesure même des besoins du requérant, mesure entendue comme nous avons essayé de la définir plus haut.

Les chiffres spécifiés par l'article 38 du décret du 2 août 1877 devraient être considérés non comme une limite à ne jamais franchir, mais comme celle à partir de laquelle la gêne imposée aux habitants par les réquisitions de vivres se transforme pour eux en une souffrance, limite, par conséquent, qu'il ne faut franchir qu'à bon escient, après avoir épuisé tous les autres moyens d'acquisition et à charge d'en rendre compte à l'autorité supérieure comme d'un fait exceptionnel.

Pour d'autres matières, la loi et le décret de 1877 édictent encore des restrictions qui nous paraissent inadmissibles en cas de guerre.

Ainsi la loi du 3 juillet, titre III, article 12, dispose : « ... seront dispensés de fournir le logement dans leur domicile les détenteurs de caisses publiques déposées dans ledit domicile, les veuves et les filles vivant seules et les communautés religieuses de femmes.....

« Les officiers et les fonctionnaires militaires, dans leur garnison ou résidence, ne logeront pas les troupes dans le logement militaire qui leur sera fourni en nature, et lorsqu'ils seront logés en dehors des bâtiments militaires, ils ne seront tenus

de fournir le logement aux troupes qu'autant que celui qu'ils occuperont excédera la proportion affectée à leur grade ou à leur emploi..... »

Ces restrictions, pour les raisons données plus haut, nous paraissent excessives et inapplicables en campagne. Elles conservent toute leur valeur pour les cas de rassemblement ou de manœuvres en temps de paix.

Nous avons examiné avec quelque détail la question des vivres en prenant comme exemple les textes de la loi et des règlements en vigueur en France. C'est à coup sûr la matière la plus importante des réquisitions, et son étude permet de résoudre par analogie les autres questions relatives aux diverses réquisitions de choses.

§ V — Limites spéciales aux réquisitions de services

Les limitations au droit de requérir étudiées dans les paragraphes précédents sont communes aux réquisitions de choses et aux réquisitions de services; ces dernières sont en outre soumises à des restrictions spéciales.

I. — Ainsi, doit être exclue toute réquisition de services impliquant pour celui qui la subit le fait de prendre directement part aux opérations contre sa patrie.

« Des réquisitions en nature et des services, dit l'article 52 de la convention de La Haye, ne pourront être réclamés, des communes ou des habitants, que pour les besoins de l'armée d'occupation. Ils seront en rapport avec les ressources du pays et de telle nature qu'ils *n'impliquent pas pour les populations l'obligation de prendre part aux opérations de la guerre contre leur patrie.* »

On ne peut, par exemple, enrôler de force dans les rangs de

son armée les sujets de l'ennemi, ni les contraindre à exécuter des travaux de fortification, à travailler à l'établissement ou à la réfection de chemins stratégiques ; ni à fournir des renseignements utiles aux opérations, traduire des signaux ou des conventions secrètes. On ne saurait obliger un habitant du pays ennemi à servir de guide malgré sa volonté [1], encore moins pourrait-on condamner à mort le guide ainsi contraint et ayant induit en erreur le requérant. C'est une chose inadmissible que de placer un homme entre le déshonneur et la mort.

Lorsque les Allemands, en 1870, obligeaient les habitants de Strasbourg à travailler aux travaux d'investissement de la ville, ils contrevenaient au principe que nous venons d'énoncer.

---

1. La pratique est ici en retard sur la doctrine. On pourrait à ce sujet rappeler les paroles de M. Lambermont : « ...comme pour d'autres cas sur lesquels on n'a pu se mettre d'accord, la matière a été laissée dans le domaine du droit non écrit, sous la sanction de la conscience publique et en attendant que les progrès de la science et de la civilisation apportent une solution complètement satisfaisante. »

Le *Manuel français de droit international à l'usage des officiers de l'armée de terre* s'exprime ainsi à ce sujet : « Il est licite de requérir des guides dans la population du territoire occupé, le service exigé d'eux ne constituant pas un fait d'hostilité directe et immédiate : et pourtant, celui qui guide l'armée d'invasion commet-il un acte moins préjudiciable à sa patrie que s'il combattait dans les rangs ennemis ? » (3e édition, p. 111.)

Le manuel similaire à l'usage des troupes allemandes porte : « Le principe qu'aucun habitant d'une région occupée ne peut être contraint de prendre une part directe à la lutte menée contre son propre pays subit cependant, d'après les lois généralement adoptées de la guerre, une exception qui doit être mentionnée ici : à savoir l'emploi d'habitants du pays comme guides dans des régions inconnues. Quelque horreur qu'éprouve le sentiment de l'humanité pour le fait de contraindre un homme à nuire à sa propre patrie et à combattre indirectement contre les troupes de celle-ci, aucune armée opérant en pays ennemi ne pourra renoncer complètement à cette pratique. »

« Le fait de contraindre les habitants à fournir des renseignements sur leur propre armée, sur la conduite de la guerre, les ressources et les secrets des leurs, apparaît comme une mesure plus rigoureuse encore. La plupart des écrivains de toutes les nations réprouvent cette pratique. On ne pourra néanmoins toujours s'en passer : on ne l'emploiera sans doute qu'avec regret, mais la raison de guerre y contraindra souvent. » (*Les Lois de la guerre continentale* [publication de la section historique du grand état-major allemand, 1902], traduction de Paul Carpentier, p. 110.)

Sauf pour les faits énumérés ci-dessus, la limite à tracer entre les faits impliquant une coopération directe à la guerre et ceux qui, tout en procurant à l'ennemi une véritable assistance, n'impliquent pas cette coopération directe, est des plus délicates à tracer. Un grand nombre de ces actes sont d'une nature mixte, et la coopération plus ou moins directe à la guerre qu'ils supposent devient une question d'espèce.

Tels sont les travaux de réfection des voies de communication.

On lit généralement dans les traités de droit international que la destination essentiellement pacifique des voies de communication donne à l'occupant, chargé de l'administration du territoire envahi, le droit de requérir des travailleurs pour remettre ces voies en état.

Il y a lieu, selon nous, de distinguer le degré d'utilité que l'ennemi peut tirer de la réfection desdites routes ou des ouvrages d'art.

Ainsi, à l'approche d'un combat, une route que l'envahisseur a l'intention d'utiliser pour une manœuvre importante contre son adversaire devient subitement impraticable par le fait du hasard. L'habitant ennemi désigné pour la réfection de cette route et au courant de la manœuvre projetée, devrait refuser ses services; l'occupant ne saurait user ici de contrainte. Le caractère d'utilité militaire qu'acquiert immédiatement cette route, par suite des circonstances, fait qu'une participation quelconque à sa réfection serait une coopération directe aux opérations, et cela malgré la destination généralement pacifique de la route.

Si, au contraire, cette même route ne devait être utilisée que pour livrer passage à de nouvelles troupes ennemies, se rapprochant sans doute du théâtre général de la lutte et du gros de leurs forces, mais ne constituant plus, comme dans le cas précédent, un renfort immédiat pour des troupes engagées ou sur le

point de s'engager, des travailleurs pourraient être requis pour sa réfection.

Outre le degré d'utilité des routes et des ouvrages d'art, il y a lieu de considérer la cause qui a produit leur détérioration.

Ainsi, par suite des charrois de l'ennemi, une route a été défoncée, un pont s'est écroulé : des travailleurs peuvent être requis par l'occupant pour réparer l'une et l'autre. Ces accidents proviennent du fait de l'armée, mais n'ont point été causés par elle intentionnellement pour retarder l'envahisseur ; travailler à leur rétablissement ne constitue point une coopération directe à la guerre.

Si, au contraire, la détérioration avait été intentionnellement causée par l'armée, dans le but de ralentir les progrès de l'envahisseur, recruter pour sa réparation des travailleurs du pays occupé serait imposer à ceux-ci une coopération immédiate et directe à la guerre, car ce serait les condamner à annihiler un effort produit par les combattants de leur pays.

Les Allemands n'avaient donc pas le droit de forcer des travailleurs français, en 1870, à la réparation du tunnel de Nanteuil ou du pont de Fontenoy.

« Ce dernier ordre, d'ailleurs, dit Georges Ferrand, fut imposé avec une rigueur plus qu'excessive. En effet, les ouvriers ayant refusé de venir, le préfet allemand, comte Renard, prit, le 23 janvier 1871, un arrêté qui suspendit tous les travaux publics de Nancy, et tous les ateliers employant plus de dix ouvriers. Toute paye était interdite à tout entrepreneur, chef ou fabricant, sous peine d'une amende de 10 à 50 000 fr., imposée pour chaque jour où il aurait fait travailler ses ouvriers à ses ateliers. Aucun ouvrier, malgré cela, ne se présenta. Le préfet fit alors afficher un avis informant qu'il avait adressé au maire l'injonction suivante : « Si demain, mardi 24 janvier, à midi, « cinq cents ouvriers des chantiers de la ville ne se trouvent pas

« à la gare, les surveillants d'abord, et un certain nombre d'ou-« vriers ensuite, seront saisis et fusillés sur place. » Cette dernière menace était une violation odieuse du droit des gens que l'on a pour ainsi dire unanimement flétrie (1). »

II. — Toute réquisition de nature à exposer la vie des non-combattants est également interdite.

On peut déduire de là l'interdiction de placer des otages sur des locomotives (2), de faire précéder par des habitants les colonnes des travailleurs du génie, d'obliger les conducteurs civils des voitures requises à pénétrer sur le terrain du combat, etc.

III. — Enfin, une réquisition ne pourrait constituer une con-

---

1. Ferrand, *loc. cit.*, p. 13.

L'avis du grand état-major allemand sur cette question est tout différent : « Était conforme au véritable droit de la guerre la disposition si sévèrement condamnée par les professeurs de droit des gens français ou francophiles, et prises par le commissaire civil allemand comte Renard, qui pour obtenir les travaux nécessaires à la reconstruction d'un pont, après des menaces de châtiments assez bénins, finit par menacer de faire fusiller quelques ouvriers en cas de refus. Elle atteignit son but, ce qui était le principal, sans qu'il fût nécessaire de la mettre à exécution. L'imputation élevée du côté français, que des Français auraient été contraints de prendre part aux travaux du siège de Strasbourg a été reconnue mal fondée. » (*Les Lois de la guerre continentale* [publication de la section historique du grand état-major allemand, 1902, p. 112].)

2. « Les Allemands ont fait, en 1870-1871, une application nouvelle du droit d'otage, en contraignant pour la sécurité des voies ferrées menacées par les populations, des notables des villes et des villages français à monter sur les locomotives. Cette mesure mettant en sérieux danger la vie d'habitants pacifiques, sans qu'il y eût eu faute de leur part, toute la doctrine non allemande l'a dénoncée comme une infraction au droit des gens et une vexation injustifiée des habitants du pays ennemi. Il faut répondre à ces appréciations défavorables, que ce moyen, reconnu par les Allemands eux-mêmes comme rigoureux et cruel, n'a été employé qu'après que les proclamations et les essais de faire entendre raison aux populations furent demeurés sans effet, et que, dans les circonstances données, c'était le seul dont on pût attendre quelque impression sur la conduite indubitablement injuste et même criminelle d'une population fanatisée. Il se justifie d'ailleurs non seulement pour ces raisons, mais aussi par le fait qu'il a eu un plein succès..... » (*Les Lois de la guerre continentale* [grand état-major allemand, p. 114].)

trainte générale obligeant une autorité locale ou un fonctionnaire du pays envahi à conserver ses anciennes fonctions comme participant à la nouvelle administration exercée par l'envahisseur.

Ainsi l'occupant ne peut obliger les préfets, sous-préfets, trésoriers généraux, ingénieurs et conducteurs des ponts et chaussées, juges, percepteurs, etc. à rester à leur poste. Par contre, certains de ces fonctionnaires ou agents peuvent être requis pour des services déterminés relatifs à leur emploi et de courte durée, n'impliquant ni la conservation, ni la reprise définitive de leurs fonctions.

IV. — Ces restrictions s'appliquent-elles aux réquisitions de services exercées en territoire national ?

En pays ami sont licites les réquisitions impliquant pour le requis une coopération directe à la guerre, car il n'y a là rien de contraire au patriotisme, bien au contraire. Mais en bonne logique, elles confèrent aux habitants requis le caractère combattant ; c'est-à-dire que si l'ennemi intervient pendant le travail, il peut diriger ses coups sur eux, il peut les faire prisonniers de guerre.

On peut également exiger des non-combattants compatriotes des services exposant leur vie aux dangers de la guerre ; mais ces réquisitions doivent être justifiées par des nécessités impérieuses.

Des règles spéciales devraient être édictées prescrivant de rendre immédiatement compte à l'autorité supérieure de ces sortes de réquisitions, tant celles impliquant coopération directe à la guerre que celles exposant la vie des personnes requises.

Si le service requis consiste en un acte d'une nature telle que l'absence d'uniforme ou de signe distinctif militaire apporte une facilité plus grande d'exécution, par exemple : porter un mes-

sage, opérer une destruction, chercher un renseignement, l'habitant requis n'aura droit, s'il tombe entre les mains de l'ennemi, au traitement des prisonniers de guerre, que s'il est revêtu d'un signe apparent le désignant comme combattant, sinon il encourra la peine de mort. En conséquence, il est interdit de requérir un tel service et d'obliger en même temps le requis à l'exécuter sans revêtir un signe distinctif (1).

§ VI — Nécessité d'une réglementation de la doctrine des réquisitions

Nous avons, dans les lignes précédentes, développé le principe posé à la conférence de La Haye : « Des réquisitions en nature et des services ne pourront être réclamés des communes ou des habitants que pour les *besoins de l'armée d'occupation*. Ils seront en *rapport avec les ressources du pays* et de telle nature qu'ils n'impliquent pas pour les populations l'obligation de prendre part aux opérations de la guerre contre leur patrie. »

Les termes de cet article laissent, en matière de réquisition, une large part à l'interprétation de chacun. Besoins et ressources, seuls facteurs à considérer ici, sont un peu comme goûts et couleurs, des éléments imprécis, dont l'évaluation varie avec les personnes. Il importerait, sans édicter de règles

---

1. En tout cas le devoir du requérant est de munir d'un ordre de réquisition la personne requise, de manière que celle-ci puisse, au cas où elle tomberait entre les mains de l'ennemi au cours de l'exécution de la réquisition, faire valoir qu'elle agissait sous l'empire de la contrainte. Il y a lieu de regretter que la conférence de La Haye n'ait point stipulé l'exigence de cette précaution de nature à garantir la vie sauve et au moins le traitement de prisonniers de guerre aux personnes requises capturées par l'occupant.

En ce qui concerne les services n'impliquant point une coopération immédiate et directe à la guerre, la même prescription de munir les personnes requises d'une preuve de la contrainte qu'elles subissent s'impose encore. Cette preuve aura entre leurs mains la valeur d'une sorte de sauvegarde leur assurant un traitement de faveur, et même presque toujours la liberté, au cas où elles tomberaient entre les mains de l'ennemi.

fixes propres à paralyser les timides, d'établir entre ces différents degrés de besoins des distinctions de nature à former le sens d'appréciation des autorités militaires en pareille matière.

Nous avons essayé, dans les paragraphes précédents, de déterminer les besoins de l'armée, et nous les avons divisés en deux catégories : les besoins ordinaires et les besoins extraordinaires. Les premiers correspondent aux déficits au complet réglementaire des troupes, c'est-à-dire à des chiffres connus. C'est là une indication précieuse pour l'autorité militaire qui sait que, dans les circonstances habituelles, les réquisitions à faire pour recompléter les approvisionnements jusqu'à leur niveau sont nécessaires et suffisantes. Les besoins extraordinaires sont ceux qui dépassent les chiffres précédents ou concernent des objets n'entrant pas dans l'approvisionnement normal des troupes. Ils se surajoutent aux besoins ordinaires et prennent à certaines heures une extension considérable. Ils naissent dans des circonstances particulières telles que : le combat, la rigueur de la température, la nécessité de traverser des régions pauvres, de franchir de nombreux cours d'eau, de parer à des accidents divers, etc. Il faut donc une circonstance particulière pour justifier toute réquisition dépassant les chiffres réglementaires. L'autorité militaire doit savoir qu'en ordonnant une telle réquisition elle engage sa responsabilité, et elle doit être à même de prouver l'existence du fait nouveau qui la justifie. Sûre de la réalité des besoins, elle doit chercher à en apprécier la portée. Les différents besoins de l'armée n'ont pas tous la même valeur : leur intensité varie avec les intérêts compromis ; leur degré d'urgence diffère selon qu'ils sont actuels ou à venir, et dans ce dernier cas ils peuvent être certains, probables, ou simplement possibles.

La disposition : « en rapport avec les ressources du pays » ne peut être interprétée, selon nous, dans le sens d'une restriction

à l'étendue des réquisitions que pour les besoins peu probables et pour ceux auxquels on peut suppléer par l'arrière. Mais elle signifie toujours équitable répartition des charges. La portée de cette disposition sur les diverses autorités militaires grandit au fur et à mesure que l'on monte les échelons de la hiérarchie. Extrêmement réduite lorsqu'elle s'adresse à l'homme, elle reprend toute sa signification vis-à-vis du haut commandement et des directeurs de services, qu'elle incite à faire aux ressources de l'arrière des appels d'autant plus pressants, que les régions occupées ou traversées sont plus pauvres, et à constituer, avec les ressources locales, des réserves d'autant plus réduites que les besoins à satisfaire paraissent moins urgents ou moins probables.

La disposition : « de telle nature qu'ils n'impliquent pas pour les populations l'obligation de prendre part aux opérations de la guerre contre leur patrie » nous a amenés à établir des distinctions sur la coopération plus ou moins directe à la guerre que comporte l'exécution des différents services à imposer aux habitants. Cette coopération immédiate et directe pour certains travaux, tels que les travaux de fortifications....., les soustrait sans conteste au droit de réquisition. Pour d'autres services d'une nature mixte, tels que la réfection des routes et des ouvrages d'art, nous nous sommes refusés à accepter une règle générale les classant ou non parmi les réquisitions légitimes ; la coopération plus ou moins directe à la guerre qu'ils supposent est contingente et devient l'objet d'une appréciation des plus délicates du degré d'utilité militaire que peut en tirer le requérant.

Il résulte de l'ensemble de ces considérations que la convention de La Haye n'édicte en matière de réquisition que des principes très généraux, pour servir de guide à l'autorité militaire, et que leur interprétation varierait certainement selon les

personnes. Le colonel Rustow, par exemple, attribue au mot besoins une extension certainement plus étendue que nous, lorsqu'il dit : « On peut imposer aux habitants des territoires occupés des contributions de toute espèce, et l'on devra surtout le faire dans l'intérêt de l'armée envahissante pour lui procurer le nécessaire et lui donner un certain luxe, de manière à maintenir la bonne humeur. » D'autres diraient : il faut tout mettre à feu et à sang pour terroriser les populations et exercer ainsi une pression indirecte sur le gouvernement ennemi.....

Il serait donc dangereux de s'en rapporter à l'interprétation des exécutants [1]. Ce serait la porte ouverte aux erreurs et aux abus pour les uns, aux hésitations et aux scrupules pour les autres. La conférence de La Haye n'a pas pu préciser davantage. Il fallait réunir sur chaque point l'assentiment de nombreux délégués et prévoir la ratification des gouvernements. Aussi le seul progrès effectué en cette matière, par la conférence de La Haye, sur les articles analogues de la conférence de Bruxelles, a-t-il été presque insensible. « La propriété privée, disait l'article 40 de la déclaration de Bruxelles, devant être respectée, l'ennemi ne demandera aux communes ou aux habitants que des prestations et services en rapport *avec les nécessités de guerre* généralement reconnues, en proportion avec les ressources du pays et qui n'impliquent pas pour les populations l'obligation de prendre part aux opérations de la guerre contre leur patrie. » Le progrès réalisé a donc consisté dans le

---

1. Aux termes de la publication de la section historique du grand état-major allemand de 1902, « l'appropriation de la propriété privée est considérée en partie comme licite en ce qui touche les objets que le combattant vaincu porte avec lui. Cependant, des opinions contraires soutiennent que la prise d'objets de valeur, d'argent, etc., est interdite et que l'appropriation doit se limiter aux objets d'équipement militaire ». (Traduction de Paul Carpentier, p. 131.)

Comment une publication de cet ordre et de cette valeur pratique peut-elle laisser subsister un pareil doute ?

remplacement des mots : « en rapport avec les nécessités de guerre » par ceux : « pour les besoins de l'armée d'occupation ». Ce dernier texte est certainement plus précis ; mais, sans nous dissimuler les difficultés à surmonter pour mettre d'accord des opinions aussi différentes que celles de certains membres de la conférence tels que M. Odier et le colonel de Gross de Schwarzhoff, il nous semble regrettable que cette importante question n'ait pas fait un progrès plus marqué.

Le principe de la satisfaction des besoins de l'armée envahissante étant posé, il eût été avantageux, non de pénétrer dans le détail de ces besoins, ce qui était impraticable dans une convention, mais de caractériser l'aspect sous lequel il convenait d'envisager la question, de fournir en quelque sorte à chacun un critérium d'appréciation de l'étendue de ces mêmes besoins.

Ce critérium était, à notre sens, contenu dans la proposition faite à la conférence de Bruxelles, par le colonel fédéral Hammer, délégué de la Suisse : « L'occupant a le droit de réclamer des habitants du territoire envahi les prestations qu'il pourrait demander à ses propres populations. »

Cette manière de voir n'est généralement point admise. Elle fut combattue à la conférence de Bruxelles par M. Vedel, délégué de Danemark, qui ne voulait point « reconnaître à l'occupant le droit d'introduire sa propre législation dans un territoire provisoirement occupé ».

Dans son ouvrage sur les lois et les coutumes de la guerre sur terre, M. Mérignhac écrit : « Les lois que les divers États ont promulguées sur la matière des réquisitions ne règlent que celles effectuées en territoire national..... Mais, qu'on le remarque bien, elles ne sont obligatoires pour l'occupant, en pays ennemi, ni quand il les a édictées lui-même pour ses propres sujets, ni lorsqu'elles émanent de la législation de l'adversaire. C'est la seule nécessité qui guidera l'occupant, et il ne peut

en être autrement car un État ne s'astreindra jamais à accepter une loi de réquisition préexistante, fût-ce la sienne, à raison des imprévus que feront souvent apparaître les hostilités..... ([1]) », et en note M. Mérignhac ajoute, pour combattre la théorie de M. Pillet, qui partage notre manière de voir : « Ce dernier auteur est bien forcé de reconnaître que les dispositions de la loi de l'occupant devront s'effacer quelquefois devant les nécessités de guerre. Par exemple, les dispenses accordées par la loi française sur les réquisitions du 3 juillet 1877, au sujet du logement, à certaines personnes, telles que les détenteurs de fonds publics, les veuves, les filles vivant seules et les communautés de femmes, pourront être difficiles à maintenir en territoire ennemi; et le général n'hésitera pas à les suspendre le cas échéant..... ; croit-on, par exemple, qu'il sera pratiquement possible de conserver toujours à chaque habitant, sa chambre et son lit, d'informer les municipalités du jour de l'arrivée des troupes, etc....., en un mot de se plier à toutes les réserves que contiennent les lois nationales? Ces dernières, étant donné qu'il s'agit de citoyens du pays devant être ménagés le plus possible, qu'on est à proximité des approvisionnements militaires encore intacts, ont pu édicter au droit de réquisition des restrictions qui, le plus souvent, seront d'une application impossible à l'étranger. »

Nous ne comprenons point cette différence de traitement. Le principe qui domine la question est le suivant : il faut et il suffit que les besoins de l'armée soient satisfaits. Si les besoins de l'armée sur le sol national dépassaient les restrictions légales et qu'elle vînt à en souffrir, cela prouverait que la loi nationale a eu tort de les édicter. Pourrait-on admettre, plus en territoire national qu'à l'étranger, que, en plein hiver, tous les autres

1. Mérignhac. *loc. cit.*, p. 274.

logements d'un village étant occupés, une escouade entière couchât dans la neige et dans la rue, au seuil de la maison d'une veuve ? — ou bien qu'un soldat souffrît la faim à une autre porte plutôt que d'entamer trois jours de vivres bien tassés dans la huche du propriétaire. Ces prescriptions assurément ne seraient point valables en territoire ennemi, mais elles ne devraient point l'être davantage en territoire national. Ce que la loi devrait dire, c'est qu'il faut tenter l'impossible pour amener des vivres de l'arrière avant de toucher aux dernières réserves de l'habitant (ami ou ennemi) évaluées à trois jours de vivres, mais s'il y a impossibilité, il est permis d'y puiser aussi bien en territoire national qu'en pays ennemi. Par contre, on ne concevrait pas, en territoire ennemi, que cette même limite pût être franchie à proximité d'approvisionnements intacts provenant de l'arrière. Nous avons vu que la disposition : « en rapport avec les ressources du pays » avait justement cette signification.

Les ressources de l'arrière parviendront évidemment à l'armée en territoire national plus facilement qu'en pays ennemi et les exceptions à la règle des trois jours y seront par la force des choses moins fréquentes. Mais ce n'est point le fait d'avoir affaire à ennemi ou ami qui caractérise la situation, c'est d'être plus ou moins près d'une source de vivres autre que les régions traversées.

« Étendre à l'ennemi, dit Pillet[1], ce que l'on a résolu et décidé pour soi-même, c'est montrer que, dans un cas comme dans l'autre, on est résolu à réduire ses prétentions au minimum indispensable que l'on a pris soin de déterminer, c'est faire preuve dans l'exercice de ce droit d'un esprit de justice et d'humanité indiscutable. Si vraiment toute réquisition est

1. Pillet, *Droit de la guerre*, p. 61.

fondée sur un besoin urgent, il est impossible d'apercevoir une raison de faire varier suivant les circonstances la satisfaction à donner à ce besoin, et ce qui cause la répugnance que beaucoup éprouvent à adopter notre formule, ce n'est rien autre que cette idée traditionnelle que la propriété du citoyen n'a pas droit au respect de la part de l'ennemi de sa patrie. Cette idée est condamnée, elle n'est plus digne de notre époque, et cependant elle pousse encore des rejetons. Du jour où elle aura été extirpée, personne ne soutiendra plus que le droit de réquisition puisse avoir en territoire ennemi une étendue plus grande que celle qu'il possède en territoire national. »

Des auteurs sérieux se sont écriés à ce sujet : Comment ne voit-on pas qu'il n'y a aucun rapport entre ces deux questions, entre ce qu'on peut demander à un national et ce qu'on peut demander à un non-combattant ennemi ! Cette exclamation tendrait à prouver que l'on peut demander plus à un compatriote qu'à un ennemi, soit ! — Mais alors qu'on n'en tire point argument pour demander plus en territoire ennemi qu'en pays ami. Au surplus, en matière de réquisition de choses, lorsqu'il s'agit des trois derniers jours de vivres de l'habitant et qu'on est obligé d'admettre que la nécessité autorise l'armée à les entamer, on ne voit pas quels plus grands sacrifices on pourrait bien exiger des nationaux. Entre les réquisitions de services en pays ennemi et celles en territoire national qui ne font point perdre aux requis la qualité et les avantages de non-combattant nous ne voyons point non plus de différences à établir. La légitimité des unes et des autres dépend de la coopération plus ou moins directe à la guerre qu'elles impliquent.

Quant aux réquisitions en territoire national qui supposent une coopération directe à la guerre et confèrent momentanément à l'habitant la qualité de combattant, nous estimons qu'elles dépassent la portée des réquisitions proprement dites.

Ce sont plutôt des enrôlements à court terme dont la loi devrait fixer les limites particulières [1].

Il est donc regrettable que la convention de La Haye n'ait pas admis la similitude des réquisitions en pays ami et en pays ennemi, et qu'elle n'ait point posé le principe suivant : les besoins des troupes et les ressources des régions traversées sont les éléments qui justifient et limitent les réquisitions *aussi bien en territoire national qu'en pays ennemi,* sous la double réserve de ne toucher qu'exceptionnellement (et à charge d'en rendre immédiatement compte) aux derniers subsides des habitants (évalués à trois jours pour la nourriture) et de ne jamais exposer leur vie, ni attenter à leur honneur ou à leurs sentiments de patriotisme.

A notre sens, la loi nationale sur les réquisitions devrait énoncer ce principe ou un principe analogue, ou au moins, si on n'ose aller de l'avant, elle pourrait reproduire les dispositions de la convention de La Haye, de manière à faire connaître à tous les officiers le principe directeur de la question. Le texte de la loi devrait énoncer également la similitude de forme des réquisitions faites en territoire national et en territoire ennemi [2]. On trouve bien cette prescription dans le service de

---

1. Il y aurait donc deux catégories de réquisitions de services :

Services n'impliquant point une coopération immédiate et directe à la guerre, imposables aussi bien aux non-combattants ennemis qu'aux nationaux ;

Services impliquant coopération immédiate et directe à la guerre, imposables aux seuls nationaux. Ces dernières réquisitions pourraient, disons-nous, recevoir un nom spécial les distinguant des précédentes.

La doctrine des réquisitions proprement dites de services, comme celle des réquisitions de choses, pourrait alors (avec cette différence de termes) être complètement unifiée en territoire ami et en pays ennemi.

2. « Si nous avons, dit M. Mérignhac, p. 292, essayé de démontrer que la loi de l'occupant ne saurait être imposée quant aux conditions de fond, en matière de réquisitions, parce qu'elle pourrait être insuffisante pour les besoins de ses armées, on se rend compte qu'au point de vue de la *forme,*

l'alimentation du 15 juin 1900, à l'article 24. Mais on pourrait croire qu'elle est réservée aux seules réquisitions de vivres et elle pourrait passer inaperçue pour un grand nombre d'officiers.

Ce serait un leurre de compter exclusivement, pour régler la conduite des armées en pays ennemi, sur les proclamations des gouvernements ou des généraux en chef au début de la campagne. Ces déclarations, si sincères qu'elles soient, ne suffisent point à modifier les mœurs d'une armée et sont nécessairement incomplètes. Se contenter, comme en France, de déclarer d'avance qu'on s'en rapportera, au moment du besoin, à ces sortes de proclamations, c'est avouer implicitement qu'on ne fait pas grand cas de la question. Au reste, ces proclamations peuvent avoir leur utilité, elles permettent de fixer certains points que la législation interne ne peut déterminer à l'avance en raison de la diversité extrême des mœurs militaires des nations avec lesquelles on peut éventuellement entrer en guerre. Mais on ne saurait s'en rapporter à elles du soin de traiter la question tout entière et d'emblée.

La législation interne et les proclamations des généraux en chef doivent donc édicter les principes directeurs de la question et les principales dispositions à suivre en campagne tant en territoire ennemi qu'en territoire ami. Mais les textes ne suffisent point, il importe aussi d'éduquer les armées dans ce sens.

La générosité marche généralement de pair avec la force. Plus les nations développent leurs moyens de vaincre, plus elles devraient s'efforcer d'atténuer les rigueurs de la guerre et d'adoucir le sort des vaincus. Que la guerre soit un mal nécessaire, que les conditions générales actuelles de puissance et d'expansion des États et les découvertes de la science aient

---

l'occupant ne rencontrera pas les mêmes inconvénients et qu'il aura au contraire tout avantage à se conformer à des dispositions que ses troupes appliqueront en pleine connaissance de cause. »

amené ce mal à ses manifestations les plus effrayantes, nous sommes obligés de l'admettre, mais au moins nous devons nous employer à limiter le plus possible ses terribles conséquences.

En apprenant aux officiers et aux soldats l'art de vaincre on devrait aussi leur enseigner le devoir d'épargner (*parcere subjectis*).

Mais, s'il est difficile de dresser le moral d'une troupe pour lui faire mépriser les fatigues et la mort, et si ce dressage réclame une instruction théorique et pratique attentivement suivie, croit-on donc que la générosité et l'empire sur les passions violentes que déchaîne la guerre soient des vertus plus faciles? Nous ne le croyons pas; et nous estimons qu'elles devraient, elles aussi, faire l'objet d'un enseignement théorique et pratique tant à la troupe qu'au corps d'officiers. Le guide de cet enseignement pourrait être un manuel tel que le *Manuel français de droit international à l'usage des officiers de l'armée de terre* mis au courant des derniers progrès, manuel actuellement ignoré d'une grande partie de l'armée.

Dans cet ordre d'idées, le nouveau *Manuel de droit de la guerre à l'usage des troupes allemandes* mérite d'être cité. Il est conçu dans un esprit pratique qui permet de croire à l'efficacité de ses préceptes et il témoigne chez nos voisins du souci réel de réglementer et par conséquent d'adoucir les rigueurs de la guerre.

CHAPITRE IV

EXÉCUTION DES RÉQUISITIONS

Le rôle de la conférence de La Haye consistait à poser des principes généraux en conformité desquels les différentes nations puissent édicter des règles de détail : elle ne s'est donc point étendue sur le sujet ici traité. Par contre, les dispositions de la loi et du règlement français de 1877 offrent une solution pratique des diverses questions relatives à l'exécution des réquisitions. Leur texte se prête à la discussion des points intéressants de cette matière, il y sera souvent référé au cours de ce chapitre.

§ I — Autorités compétentes pour requérir

I. — Tout besoin des troupes doit pouvoir être satisfait légitimement par une réquisition. L'exercice du droit de requérir appartient donc à tout chef, si peu élevé en grade soit-il, dès que sa troupe se trouve isolée et aussi longtemps qu'il ne peut communiquer avec l'autorité supérieure.

Le décret du 2 août 1877 stipule ainsi cette autorisation, titre Ier, article 8 : « Exceptionnellement et seulement en temps de guerre, *tout commandant de troupe ou chef de détachement opérant isolément* peut, même sans être porteur d'un carnet de réquisition, requérir, sous sa responsabilité personnelle, les prestations nécessaires aux besoins journaliers des hommes et des chevaux placés sous ses ordres. »

Dans le cas examiné, le requérant ne possède pas le *droit* proprement dit de réquisition, mais seulement l'*exercice* de ce droit. La réquisition une fois faite, il en doit immédiatement rendre compte à l'autorité supérieure. Le compte rendu est transmis à l'autorité qui aurait eu normalement le droit de requérir si les communications n'avaient point été rompues. Cette autorité apprécie et accepte pour elle ou rejette la responsabilité encourue par le subalterne. Le décret du 2 août va plus loin, il prescrit de rendre compte au commandant de corps d'armée.

L'armée est un être multiple dont les différents organes ont des attributions parfaitement définies en temps normal; mais destiné à subir les crises les plus extraordinaires et les plus violentes, crises auxquelles il faut apporter une solution immédiate. L'initiative du chef présent, fût-il d'un grade peu élevé, est alors dégagée d'entraves, et il doit prendre toute décision non contre-ordonnée par l'honneur ou la loi. Mais une condition subsiste : celle de rendre compte.

Même en temps de paix, des faits de même nature se produisent. Un soldat demande la permission de courir au chevet de sa mère mourante, toute la hiérarchie militaire sera-t-elle mise en branle par cette demande? Non; l'autorité subalterne autorise le départ de l'homme, mais elle rend immédiatement compte à qui de droit de l'autorisation irrégulière accordée. Un accident se produit à proximité d'une caserne; des secours urgents sont nécessaires; attendra-t-on des ordres pour agir? Non. On part d'abord, on rend compte ensuite.

Les règlements militaires n'ont pas pu prévoir tous les cas où l'autorité subalterne doit prendre une décision supérieure à ses attributions normales; du reste, il y a là un écueil à éviter. Cette initiative des subordonnés est plus ou moins admise dans les mœurs des armées, plus ou moins poussée ou retenue par les

supérieurs, selon le caractère, l'activité, la conscience des uns et des autres. Mais il y a des cas graves que la loi ou les règlements ont prévus pour prévenir toute hésitation, tout scrupule du subalterne, tout abus d'autorité, toute étroitesse de vue du supérieur. Ainsi, aux termes de l'article 53 du décret du 28 mai 1895, portant règlement sur le service des armées en campagne : « ...le départ d'une troupe n'est jamais retardé. Si l'officier qui commande n'est pas à la tête de sa troupe, lorsque celle-ci doit partir, l'officier du rang immédiatement inférieur la fait mettre en marche. » De même ordre est l'autorisation donnée à tout chef de détachement isolé de requérir les prestations nécessaires à sa troupe. Le corollaire immédiat est contenu dans l'article 9 du décret : « ...les réquisitions ainsi exercées sont toujours faites par écrit et signées ; elles sont établies en double expédition, dont l'une reste entre les mains du maire et l'autre est adressée immédiatement par la voie hiérarchique au général commandant le corps d'armée..... » Nous estimons évidemment que ces prescriptions relatives à l'initiative du chef subalterne en matière de réquisition et à la nécessité subséquente du compte rendu, sont applicables en pays ennemi. Le compte rendu est d'une nécessité absolue. A notre avis, il y a là un point particulièrement sensible. Retranchez ou négligez ce compte rendu et la réquisition devient l'inconnu, l'arbitraire.

II. — Ainsi, en cas de nécessité et à charge d'en rendre compte, tout chef peut exercer le droit de réquisition. Normalement l'*exercice* de ce droit rentre dans les attributions d'officiers spécialement désignés par les règlements militaires. Leur mission suppose : le contact intime et journalier des hommes dont il faut déterminer les besoins exacts, la recherche active des prestations de toute nature destinées à satisfaire ces besoins et la connaissance des diverses réserves roulantes qui accompa-

gnent les troupes. L'organe désigné en France pour ce service, en matière de vivres, et dans chaque régiment, est un officier du grade de lieutenant, dit officier d'approvisionnement. Des fonctionnaires de l'intendance opèrent les réquisitions générales. Des officiers spécialement habilités exercent les autres réquisitions.

Mais si l'extrême complexité du service des réapprovisionnements oblige de remettre l'*exercice* des réquisitions de denrées entre les mains d'officiers d'un grade peu élevé dans la hiérarchie militaire, par contre l'application du principe, développé dans un chapitre précédent, qui veut que la réquisition soit exactement limitée aux besoins de la troupe et en rapport avec les ressources du pays, nécessite une coordination d'ensemble et un contrôle rigoureux, par conséquent une direction élevée. En conséquence, le *droit proprement dit* de requérir a été remis aux autorités les plus élevées de la hiérarchie militaire.

En France, par exemple, le droit de requérir appartient aux généraux commandant des armées, des corps d'armée, des divisions ou des troupes ayant une mission spéciale (titre Ier, Décret du 2 août 1877, art. 3).

Le *droit* de requérir est donc une prérogative du commandement supérieur, l'*exercice* de ce droit l'attribution d'un grade subalterne. Mais de l'un à l'autre il y a trop de distance. En matière de vivres, les chefs de corps centralisent les besoins des corps de troupe qu'ils commandent, c'est en leur nom qu'agissent les officiers d'approvisionnement. Eux seuls connaissent assez le personnel des officiers subalternes pour désigner avec compétence les officiers d'approvisionnement, eux seuls sont assez près des faits pour exercer sur ces faits un contrôle minutieux. Les chefs de corps sont donc les intermédiaires nécessaires entre l'autorité supérieure et les officiers d'approvisionnement.

En conséquence, la loi française, après avoir remis aux mains des généraux énumérés plus haut le *droit de requérir*, les autorise à déléguer leur droit aux chefs de corps, qui subdélèguent à leur tour l'*exercice* de ce droit aux officiers d'approvisionnement.

Cette superposition d'activités et de responsabilités depuis l'officier subalterne jusqu'à l'officier général divisionnaire, en passant par l'intermédiaire du chef de corps, est la seule condition permettant de concilier la satisfaction complète des besoins et l'observation stricte des règles limitatives de la réquisition.

Nous estimons donc que M. Pradier-Fodéré ne tient pas un compte suffisant des nécessités pratiques lorsqu'il émet l'avis d'en revenir à l'ordonnance française de 1832 sur le service des armées en campagne, ordonnance disposant que les généraux en chef et les commandants de corps d'armée ont seuls qualité pour imposer en pays occupé des contributions (en argent ou) en nature et qu'aucun autre général ne peut user de cette ressource sans une autorisation écrite du commandant en chef, — et qu'il ajoute : « ...quant au pouvoir de déléguer le droit de réquisition, il est difficile d'en contester la nécessité, mais du moins convient-il de le restreindre comme l'a fait l'ordonnance de 1832, en subordonnant l'exercice de ce droit par des agents secondaires à la condition d'une autorisation écrite émanant du commandant en chef[1]. » Pour donner cette autorisation, le commandant en chef serait bien obligé de s'éclairer de l'avis des chefs de corps et de service. Ce serait donc à ces derniers, comme dans l'organisation actuelle, que reviendrait la désignation des officiers à munir de l'exercice du droit de réquisition. Ne vaut-il pas mieux déléguer le droit de réquisition aux chefs

---

1. Pradier-Fodéré, *loc. cit.*, t. VII, p. 1140.

de corps et de service et charger ceux-ci de le subdéléguer à leur tour, ce qui les amène à exercer avec plus de circonspection leur choix et leur contrôle en mettant en jeu leur propre responsabilité.

III. — Aux termes de l'article 52 de la convention de La Haye, « ces réquisitions et ces services ne seront réclamés qu'avec l'autorisation du commandant dans la localité occupée ».

Cette prescription a pour but de sauvegarder les intérêts de la population. Il sera, en effet, presque toujours possible de retrouver après coup, qui, à tel jour, exerçait le commandement dans une localité ; et l'on conçoit que ce commandant puisse être rendu responsable d'une faute commise en matière de réquisition dans ladite localité, car c'est vraisemblablement à lui que les habitants auront adressé leur première plainte et c'est lui que les règlements militaires rendent responsable de la police générale du cantonnement. La surveillance du commandant de la localité, mise en action par la nécessité d'accorder son autorisation, se surajoutera aux différents contrôles que nous avons déjà énumérés et dont nous allons examiner le mécanisme.

La loi du 2 août 1877 n'a pas inséré dans son texte la prescription d'obtenir l'autorisation du commandant de la localité, et cependant la conférence de Bruxelles de 1874, dans son projet de déclaration internationale, l'avait déjà formulée.

On trouve bien, inscrite dans l'annexe I qui fait suite à l'instruction ministérielle du 22 août 1899 concernant les officiers d'approvisionnement, cette disposition : « ...lorsque des détachements de différents corps ou des troupes de différentes armes se trouvent, à la fois, dans une commune, les réquisitions ne peuvent être ordonnées que par l'officier auquel le commandement appartient. » Cette mesure assure la coordination des

réquisitions et établit la responsabilité du commandant du cantonnement quand des unités de corps différents se trouvent réunies, elle réalise donc, dans ce cas, le desideratum exprimé par l'article 52 de la conférence de La Haye.

Mais, lorsque des unités d'un seul corps se trouvent dans une localité, aucune prescription réglementaire n'oblige l'officier d'approvisionnement du corps, s'il y opère des réquisitions, à solliciter l'autorisation du commandant de la localité. Dans ce cas, la coordination des réquisitions est assurée, puisqu'un seul officier exerce les réquisitions. Mais le desideratum exprimé par la conférence de La Haye, tendant à engager la responsabilité du commandant du cantonnement, n'est pas réalisé à moins que ce commandant soit le chef de corps.

De même, au cas où un officier d'état-major ou un fonctionnaire de l'intendance se présenterait dans la localité occupée pour y opérer des réquisitions d'ensemble non destinées au corps, il est de la plus élémentaire correction militaire pour lui de se présenter au commandant de la localité et de l'aviser des opérations à effectuer. Mais enfin, il n'y a là rien de réglementaire, de sorte que le desideratum exprimé par la convention de La Haye peut encore rester lettre morte.

A notre sens, la conférence de La Haye a édicté une prescription trop stricte. Il ne peut pas toujours être réservé au commandant d'une localité de donner son autorisation à toute réquisition à effectuer dans cette localité.

Ce que la conférence de La Haye a voulu, disons-nous, c'est qu'il y ait coordination des réquisitions à effectuer dans une localité et mise en cause du commandant militaire de cette localité à propos de toute réquisition opérée dans le cantonnement. Il semble que le simple *visa* du commandant militaire eût suffi à réaliser cet objet. Au cas où la réquisition émanerait d'un subalterne de ce commandant militaire, le visa de ce dernier

équivaudrait à une autorisation. Au cas où la réquisition émanerait d'une autorité supérieure, on ne pourrait admettre que la volonté du commandant militaire de la localité lui fît échec ; dans ce dernier cas la nécessité du visa obligerait le commandant de la localité à prendre connaissance de la réquisition et le mettrait à même de rendre compte, par la voie hiérarchique, des observations qu'il aurait à formuler. Le visa, sans compte rendu, signifierait : « La réquisition ne donne lieu à aucune observation. »

Il est regrettable que la loi ou le décret de 1877 ne contienne pas une disposition analogue, de manière à doubler le système de surveillance et de contrôle établi par le jeu des carnets de réquisition et des reçus.

§ II — Carnets de réquisition et reçus

Le décret du 2 août 1877 et les divers règlements ont déterminé avec le plus grand soin l'usage de ces carnets et reçus. Les généraux qui détiennent le droit de requérir remettent aux chefs de corps ou de service à qui ils délèguent leur droit des carnets à souche d'ordres de réquisition que ceux-ci remettent aux officiers d'approvisionnement ou autres appelés à exercer éventuellement des réquisitions.

Ces carnets sont signés, à la première page, par l'officier général déléguant. Chaque feuillet est coté et revêtu du cachet dudit officier général.

Les numéros affectés aux carnets et inscrits, à l'avance, sur la couverture sont reproduits, sur chaque souche et sur chaque feuillet d'ordre de réquisition, par les chefs de corps ou de service dès qu'ils sont mis en possession des carnets.

En délivrant les carnets aux délégataires, les chefs de corps ou de service inscrivent à la première page le nom et le grade

de l'officier à qui ils les confient, ainsi que le nombre de feuillets dont se compose le carnet au moment de la remise : ils apposent ensuite leur signature. Ils font prendre note des séries et des numéros de ces carnets, ainsi que du nom et du grade desdits officiers, desquels ils retirent un reçu des carnets.

Dès que les carnets ne sont plus utiles, les officiers délégataires, cessant d'exercer le droit de réquisition, les rendent aux chefs de corps ou de service.

La remise d'ordres de réquisition implique la délivrance, lorsque les prestations sont fournies, et pour les quantités portées sur les ordres, soit de reçus extraits du carnet à souche mis à la disposition des officiers délégataires, soit de certificats ou de procès-verbaux constatant l'exécution du service requis. En conséquence, les quantités et autres indications portées sur les ordres et les reçus doivent toujours être en concordance entre elles [1].

En cas de force majeure et seulement en temps de guerre, les militaires isolés ou les chefs de détachement, non pourvus de carnets ou d'ordres extraits de carnets, peuvent exercer des réquisitions, *sous leur responsabilité personnelle.* Les réquisitions ainsi exercées sont toujours faites par écrit et signées ; elles sont établies en deux expéditions, dont l'une reste entre les mains du maire et l'autre est adressée immédiatement, par la voie hiérarchique, au général commandant le corps d'armée [2].

---

1. Tout reçu doit reproduire exactement les indications portées sur l'ordre de réquisition en vertu duquel les prestations ont été fournies (date de l'ordre de réquisition, désignation de l'autorité signataire de l'ordre, indication de la série et du numéro du carnet, ainsi que du feuillet, si l'ordre est extrait d'un carnet). Carnets d'ordres de réquisition et de reçus.
2. Décret du 2 août 1877, articles 8 et 9.

§ III — Comment la réquisition est opérée

I. — La conférence de La Haye n'a édicté aucune prescription relative à la personne à qui doivent être adressées les réquisitions. Mais c'est une règle admise par la législation interne des principaux États que les réquisitions doivent être adressées non aux particuliers, mais aux municipalités.

Il est nécessaire de placer un intermédiaire entre le soldat et l'habitant de manière à protéger le second contre les exigences du premier et à centraliser les opérations pour le bien des uns et des autres.

Le maire connaît les ressources de sa commune. Il peut donc fournir à l'autorité militaire des renseignements exacts et répartir équitablement les charges. Mieux que tout autre, il est à même de faire comprendre à ses concitoyens la nécessité des sacrifices à consentir.

C'est une consolation pour les habitants d'obéir aux conseils de leur maire, plutôt qu'aux injonctions directes de l'ennemi. Ce même maire centralisant tous les services rendus, à l'aide des ordres et reçus détenus par lui et récapitulés, peut faire état des sacrifices déjà consentis, pour tenter de réduire les nouvelles exigences de l'ennemi.

Ce qui est dit ici du maire concerne également tout chef de collectivité administrative à l'étranger. « Si la lettre de la loi, dit M. Pillet, nous fait défaut, il nous est possible de suivre son esprit. Cet esprit consiste à adresser en un bloc la demande tout entière à la personne qui paraît le mieux placée pour l'accueillir et la faire exécuter. Si l'on ne rencontre pas partout des maires, des adjoints, on rencontrera partout une commune et une administration communale, et le chef de cette administration sera en tout lieu également qualifié à servir d'intermédiaire entre la

population et l'armée. C'est donc à cette personne que l'on notifiera la réquisition et c'est à elle que l'on confiera le soin d'en opérer la répartition [1]. »

La loi française du 3 juillet 1877 a adopté les dispositions suivantes, lesquelles sont en conformité avec les idées ci-dessus émises ; elles visent surtout les réquisitions faites par l'armée nationale sur le territoire national, mais nous estimons qu'elles constituent le meilleur procédé, même en territoire ennemi, en les adaptant au cadre nouveau, c'est-à-dire aux juridictions administratives du territoire étranger.

« Art. 19. — Toute réquisition doit être adressée à la commune ; elle est notifiée au maire. Toutefois, si aucun membre de la municipalité ne se trouve au siège de la commune, ou si une réquisition urgente est nécessaire sur un point éloigné du siège de la commune et qu'il soit impossible de la notifier régulièrement, la réquisition peut être adressée directement par l'autorité militaire aux habitants. » Cette dernière partie de l'article n'est point pour nous étonner, une question de forme ne saurait rendre impossible la réquisition.

« Art. 20. — Le maire, assisté, sauf le cas de force majeure ou d'extrême urgence, de deux membres du conseil municipal appelés dans l'ordre du tableau et de deux habitants les plus imposés de la commune, répartit les prestations exigées entre les habitants et les contribuables, alors même que ceux-ci n'habitent pas la commune et n'y sont pas représentés.

« Cette répartition est obligatoire pour tous ceux qui y sont compris.

« Il est délivré par le maire, à chacun d'eux, un reçu des prestations fournies. »

---

1. Pillet, p. 102.

II. — Il y a, pour le maire ou les notables chargés de diriger la réquisition, trois manières d'opérer. Il importe que les officiers les connaissent, car le maire peut être ignorant ou absent et il devient alors nécessaire de le guider ou de le suppléer.

La réquisition peut être imposée à ceux-là seuls qui détiennent les denrées à requérir.

Elle peut être imposée à tous les habitants selon leurs facultés ; les possesseurs d'objets requis ne fournissent de ces objets que leur quote-part, le surplus leur étant immédiatement remboursé au prorata des moyens de chacun et selon les chiffres fixés par le maire.

Au lieu de procéder par voie de répartition, le maire peut, au compte de la commune, pourvoir directement à la fourniture et à la livraison des prestations requises ; les dépenses qu'entraîne cette opération sont imputées sur les ressources générales du budget municipal, sans qu'il soit besoin d'autorisation spéciale.

Ce dernier procédé est de beaucoup le meilleur : l'offre fait apparaître les denrées, et les charges sont en définitive équitablement réparties par la voie des centimes additionnels, proportionnellement aux impôts établis. Mais il suppose que la commune a des fonds disponibles, ce qui n'est pas toujours vrai, ou qu'elle est à même de réaliser immédiatement un emprunt, ce qui est souvent impraticable dans les circonstances considérées.

Pour choisir entre les deux premiers procédés, il y a lieu d'établir une distinction. Au point de vue militaire pratique, il n'y a pas d'hésitation possible, il faut prendre les objets là où ils sont, et par conséquent répartir les réquisitions entre les seuls détenteurs de ces objets. Obliger tous les habitants à fournir les denrées requises proportionnellement à leurs facultés et par conséquent à se les procurer d'abord, amènerait des complica-

tions de toute sorte, des contestations et des retards. Au point de vue de l'équité cependant, il est choquant d'imposer des sacrifices aux seuls détenteurs des objets requis. « Que le chef d'un convoi, dit Pillet, frappe une ville d'une forte réquisition de harnais, ce sont les seuls bourreliers de la localité qui la supporteront ; à la campagne une demande de denrées pèsera lourdement sur le cultivateur qui n'a pas encore vendu sa récolte, et qui, en tout cas, garde chez lui une quantité assez notable de denrées, et elle épargne son voisin, le châtelain, qui ne possède que ce qui lui est nécessaire pour sa consommation de la journée [1]. »

Pour concilier les nécessités pratiques avec l'observation des règles de l'équité, nous sommes donc obligés d'admettre que les réquisitions frapperont les détenteurs des objets requis. Mais que ceux-ci deviendront immédiatement créanciers de la commune. La municipalité apprécie la valeur des prestations, fait la répartition de la dépense entre tous les habitants proportionnellement à leurs facultés. Elle s'efforce d'obtenir le remboursement immédiat des uns par les autres.

Il va sans dire que s'il s'agit de réquisitions de choses courantes possédées par tous, telles que le logement ou la nourriture, il convient d'éviter toute complication et d'imposer les habitants, en nature, à tour de rôle, et selon leurs moyens [2].

---

1. Pillet, *loc. cit.*, p. 97.

2. M. Georges Ferrand estime qu'en territoire ennemi il vaut mieux « cotiser » chaque habitant suivant sa richesse. Chacun ira, dit-il, chez le commerçant se fournir des prestations à livrer. Au contraire, la réquisition en pays ami lui paraît devoir être faite chez les seuls détenteurs des objets demandés. Nous ne partageons pas cette manière de voir. Cette distinction est fondée sur la certitude qu'ont les fournisseurs en pays amis d'être indemnisés, certitude qu'ils n'ont pas en territoire ennemi. Les denrées ne se cacheront pas en pays ennemi si les commerçants savent que la municipalité les fera rembourser par leurs concitoyens. Au requérant d'aider la municipalité dans l'exécution de ce remboursement.

Les absents doivent contribuer aux réquisitions comme les présents. Toutes les fois que cela sera possible, on convertira en argent leur part contributive; mais, en cas de nécessité, qu'il s'agisse de logement ou de fourniture de denrées dont ils auraient un approvisionnement abondant, il n'y aurait pas lieu d'hésiter à ouvrir leur porte. La loi française a prévu le cas pour les réquisitions en territoire national dans les termes suivants, à son titre IV, article 19 :

« Le maire..... répartit les prestations exigées entre les habitants et les contribuables alors même que ceux-ci n'habitent pas la commune et n'y sont pas représentés.....

« Le maire prendra les mesures nécessitées par les circonstances, pour que, dans le cas d'absence de tout habitant ou contribuable, la répartition en ce qui le concerne soit effective..... [1]. »

III. — Dans certains cas, la coopération de la municipalité peut devenir impossible :

En cas d'absence de tout représentant de la commune (art. 19, loi du 3 juillet 1877);

Dans le cas de réquisition urgente en un point éloigné du siège de la commune (art. 19, loi du 3 juillet 1877);

En cas de refus de la municipalité (art. 21).

Dans ces différents cas, l'autorité militaire sollicite le concours d'habitants notables de manière à assurer le plus possible une répartition équitable.

---

1. Décret du 2 août 1877, titre IV, article 40 : « S'il y a lieu de requérir les prestations d'un habitant absent et non représenté, le maire peut, au besoin, faire ouvrir la porte de vive force et faire procéder d'office à la livraison des fournitures requises. Dans ce cas, il requiert deux témoins d'assister à l'ouverture et à la fermeture des locaux, ainsi qu'à l'enlèvement des objets, il dresse un procès-verbal des opérations. »

Si nécessaire, l'autorité militaire a recours à la force pour saisir les denrées ou matières. Les ordres les plus sévères sont donnés pour que les saisies soient exactement limitées aux prestations nécessaires, et les détachements chargés de leur exécution sont autant que possible commandés par des officiers.

On n'aura recours à cette exécution forcée que dans les cas extrêmes, car elle ouvre évidemment la porte aux abus et nuit aux intérêts bien entendus de l'armée aussi bien qu'à ceux des populations. Un officier intelligent et digne doit tenter tous les moyens avant d'user de violence. Il faut se garder d'imiter l'officier allemand Paulin qui, pendant la guerre de 1870, lançait la réquisition suivante : « La commune d'Ormoy-la-Rivière doit fournir jusqu'à demain matin, à 7 heures, les trois tonneaux de vin recommandés aujourd'hui par le soussigné, sinon un commando arrangera votre village d'une manière comme il le mérite. » Il était bien loin de la modération conseillée en matière de réquisition (1).

Au reste, même quand les autorités municipales procéderont elles-mêmes à l'exécution des réquisitions, l'autorité militaire surveillera la répartition et prêtera son concours pour contraindre les récalcitrants. L'intendant Odier indique à cet effet un moyen ingénieux : « Une réquisition urgente étant frappée, on taxera immédiatement les principaux habitants à une certaine quantité de fournitures, selon les facultés appréciées, et en commençant par les membres de l'autorité publique..... Quand les chefs d'une ville auront été les premiers imposés, certainement ils n'épargneront personne, et ils seront justes envers leurs concitoyens ; dans le cas contraire, il ne faut répondre de rien, ni de l'équité dans la répartition, ni de l'exactitude dans la fourniture ; et ce sera assez ordinairement faute d'avoir vu

1. Pradier-Fodéré, *loc. cit.*, t VII, p. 1157.

s'opérer cette répartition que les ordres ne seront pas remplis [1]. »

En résumé, les différents moyens de se procurer en pays ennemi des choses ou des services se rangent par ordre de préférence de la manière suivante :

Achat ;

Réquisition suivie de payement immédiat ;

Réquisition non suivie de payement, mais contre reçu :

a) Répartie et exécutée par la municipalité (avec surveillance et concours de l'autorité militaire) ;

b) Répartie par l'autorité militaire, exécutée de bonne grâce par les habitants ;

c) Répartie et exécutée par la force.

---

1. Odier, *Cours d'administration militaire*, t. V, p. 358.

CHAPITRE V

INDEMNITÉS

Si l'habitant touché par une réquisition était toujours sûr d'être indemnisé, les réquisitions se rapprocheraient des achats avec tous leurs avantages. Malheureusement il n'en est point ainsi, la faillite du requérant n'étant que trop fréquente. Il y a là dans la pratique des réquisitions une lacune importante que la doctrine devrait s'efforcer une bonne fois de combler.

§ I — Payement au comptant ou délivrance d'un reçu

L'article 53 de la convention de La Haye dispose *in fine :* « Les prestations en nature seront autant que possible payées au comptant; sinon, elles seront constatées par des reçus. »

Le payement au comptant des prestations en nature et des services est donc la règle. — L'adage : « La guerre nourrit la guerre » n'est plus vrai.

Il est contraire aux principes aujourd'hui admis de se contenter de constater les réquisitions par des reçus, même si ces réquisitions sont faciles. C'est seulement lorsque l'argent lui fait défaut que l'occupant ne paye plus au comptant. La réquisition même payée au comptant implique un sacrifice pour le non-combattant obligé de céder sa chose ou d'effectuer un service au gré de l'occupant.

Le payement au comptant est d'ailleurs le meilleur procédé en matière de réquisition, celui qui assure pour l'armée de la

part du pays le maximum de rendement, pour le pays le minimum de sacrifices. Certains auteurs, tels que Garden, sont allés jusqu'à justifier les contributions de guerre par la possibilité qu'elles donnent de pouvoir payer immédiatement toute réquisition.

Faute d'argent, le requérant donnera un reçu. Ce reçu constitue un titre à une indemnité ultérieure, ou peut servir de base à une réclamation. Ce sera aussi, vis-à-vis de nouveaux occupants, un témoignage de fournitures déjà faites, de services déjà rendus.

Les reçus doivent contenir toutes les indications utiles à ces différents objets : « Les officiers qui les délivrent doivent en écrire lisiblement le texte, y consigner explicitement les renseignements essentiels qui déterminent la valeur marchande de la prestation, en marquer la date, joindre à leur signature l'indication de leur grade et du corps auquel ils appartiennent, et noter, s'il y a lieu, qu'ils agissent par délégation d'une autorité supérieure [1]. »

La réquisition étant adressée en principe à la commune, c'est un reçu en bloc qui sera fourni, reçu dont les chiffres concorderont avec ceux de l'ordre de réquisition ; des reçus particuliers seront fournis ensuite, par les soins de la municipalité, aux particuliers.

En France, le décret du 2 août 1877 édicte un ensemble de prescriptions en conformité avec ces principes (art. 41) : « Le maire fait procéder, en sa présence ou en présence d'un délégué, à la remise aux parties prenantes des fournitures requises et s'en fait donner un reçu.

« Il tient un registre des prestations fournies par chaque habitant, soit en vertu de la répartition par lui faite, soit en vertu

1. *Manuel de droit international à l'usage des officiers.*

de réquisitions directes, et mentionne les quantités fournies et les prix réclamés ; il délivre des reçus aux prestataires.

« Les habitants qui sont l'objet de réquisitions directes portent à la mairie les reçus qu'ils ont obtenus de l'autorité militaire et les échangent contre des reçus de l'autorité municipale.

« Il en est de même des certificats qui sont délivrés aux habitants pour constater l'accomplissement d'un service requis. »

§ II — Règlement des réquisitions nationales (loi de 1877)

La loi française a déterminé avec le plus grand soin le mode de règlement des indemnités dues pour les réquisitions faites en France par l'armée nationale. Les opérations successives décrites par le titre V de la loi du 3 juillet et le décret du 2 août 1877 sont les suivantes :

a) Établissement par le maire d'un état nominatif, contenant l'indication de toutes les personnes de la commune qui ont fourni des prestations, avec la mention des quantités livrées, *des prix réclamés par chacune d'elles* et de la date des réquisitions ;

b) Examen de cet état, par des commissions départementales d'évaluation, et avis de ces commissions sur les prix réclamés par les habitants (1) ;

c) Fixation par l'autorité militaire (fonctionnaire de l'intendance désigné par le ministre) de l'indemnité qui est allouée à chacun des intéressés ;

d) Payement des indemnités. Le receveur est nanti des fonds nécessaires sur mandat établi par le fonctionnaire de l'inten-

1. Article 44 du décret. Le ministre de la guerre nomme une commission centrale qui est chargée de correspondre avec des commissions départementales d'évaluation, d'assurer l'uniformité et la régularité des liquidations et d'émettre son avis sur toutes les difficultés auxquelles peut donner lieu le règlement des indemnités.

dance. En cas de non-acceptation par les particuliers de l'indemnité fixée par l'autorité militaire, le maire transmet ce refus au juge de paix du canton, qui statue (1).

Les commissions départementales d'évaluation procèdent à leur examen avec le plus grand soin, elles sont munies de toutes les pièces justificatives nécessaires. Le maire a eu soin en effet de joindre à l'état nominatif portant les sommes réclamées, les ordres de réquisition et les reçus de l'autorité militaire, ainsi que les certificats d'exécution de services requis et les différents procès-verbaux de dégâts ou d'estimation. Les commissions ont d'ailleurs établi, avant la revision des états, pour les différents objets susceptibles d'être réquisitionnés, des tarifs qui ont été arrêtés par le ministre de la guerre.

S'il y a lieu d'examiner des réquisitions faites sur le territoire national par l'armée ennemie, des commissions analogues aux précédentes peuvent fonctionner avantageusement; l'ennemi doit alors coopérer à la revision des demandes d'indemnités et des réclamations, il fournit toutes les pièces justificatives utiles.

Il convient donc que l'autorité militaire amie ou ennemie surveille avec le plus grand soin, au cours de la campagne, l'exécution stricte de toutes les prescriptions de nature à permettre la reconstitution exacte des faits après la guerre, et que ces pièces soient classées par régions.

Nous estimons également que ces commissions départementales, sans avoir le droit d'édicter aucune sanction, devraient avoir, comme seconde mission, de signaler tout abus ou toute erreur découverte au cours de la vérification, et de transmettre les dossiers de ces erreurs ou abus à la commission centrale.

---

1. Au-dessus de 1 500 fr. l'affaire est portée devant le tribunal de première instance.

Les gouvernements connaîtraient les faits et pourraient édicter des sanctions utiles ; à leur défaut, la sanction de l'histoire serait assurée par la publicité résultant des enquêtes.

§ III — Règlement des réquisitions opérées par l'armée ennemie

Les États acquittent après la guerre les réquisitions faites par leur armée en territoire national ; ces réquisitions ne sont donc que des avances forcées faites par les particuliers à l'État. Ils ne se reconnaissent aucunement débiteurs des réquisitions opérées par l'armée ennemie (1).

Ces dernières réquisitions, lorsque l'État ennemi vainqueur ne les solde point, sont, en France du moins, assimilées à une catégorie de dommages, résultant de la guerre, qui n'ouvrent droit à aucune indemnité, dommages provenant des faits dits *faits de guerre.*

Sont considérés comme tels : tous les dommages, « quels qu'en soient les auteurs, qui résultent des rencontres armées, des ravages causés par les projectiles et par les combattants, des occupations, démolitions, tranchées, terrassements ou autres ouvrages faits sur le champ de bataille ou à ses abords..... et généralement tous les faits qui se rattachent aux *nécessités immédiates* de la lutte » ; on y ajoute « tous les dommages qui

1. La publication de la section historique du grand état-major allemand de 1902 s'exprime ainsi à ce sujet : « Comme l'interdiction des réquisitions n'aurait eu, en raison des conditions de la guerre, aucune chance de passer dans le droit des gens, on a au moins exigé le payement des objets ainsi livrés. Sans doute, cette règle n'est pas encore devenue un axiome juridique : le droit de réquisitionner sans payer subsiste comme auparavant et sera toujours revendiqué dans l'avenir par les armées belligérantes, surtout en raison des masses d'hommes qui les composent aujourd'hui ; mais on a au moins pris l'habitude de procéder aux réquisitions avec les ménagements possibles, et d'établir, pour les objets enlevés, un bon (*Empfangsbescheinigung*) sur la décharge duquel il sera statué à la paix. » (Traduction de Carpentier, p. 137.)

proviennent du fait de l'ennemi, même de ses opérations préparatoires, car tout ce qui vient de l'ennemi a le caractère de contrainte et de force majeure s'exerçant sur le pays envahi, sur ses habitants et sur leurs biens ».

Les dommages causés par l'armée nationale qui ne dérivent pas de la catégorie des *faits de guerre* ouvrent droit à une indemnité.

Tels sont : « les *opérations préparatoires* telles que l'approvisionnement des armées, la mobilisation, la concentration, les transports des troupes et de leurs équipages, les marches et manœuvres d'armée se rendant sur le théâtre des hostilités ; les *mesures préventives de défense* consistant en travaux faits dans les places de guerre, à leurs abords ou sur des points stratégiques en vue d'un siège ou d'autres éventualités qui peuvent ne pas se réaliser. » On y ajoute : « les *réquisitions* militaires faites sur le territoire français pour les besoins des armées nationales [1]. »

En France, malgré la rigueur de ces principes, les victimes de dommages résultant de *faits de guerre* furent cependant indemnisées après la guerre de 1870 et, par là, les habitants ayant subi des réquisitions de la part de l'armée allemande reçurent un dédommagement. Ce ne fut point la reconnaissance d'un droit, mais une simple mesure de pitié, l'attribution d'un secours. M. Thiers disait : « Il ne s'agit pas ici d'une dette, mais d'un acte de bienfaisance et de générosité nationales..... » Trois lois successives furent votées décidant « qu'un dédommagement » serait accordé à tous ceux qui, pendant la guerre étrangère et la guerre civile, avaient acquitté des contributions de guerre, subi des réquisitions et des dommages matériels [2].

---

1. Laferrière, *Traité de la juridiction administrative*. Tome II, 2e édition.
2. *Ibid.*

L'initiative de l'Assemblée nationale de 1871 est conforme à l'opinion développée par Vattel : « L'État doit-il dédommager les particuliers des pertes qu'ils ont souffertes dans la guerre ? Il faut distinguer ici deux sortes de dommages : ceux que cause l'État ou le souverain lui-même et ceux que fait l'ennemi..... Tous les sujets sont exposés à ces dommages (ceux causés par l'ennemi) ; malheur à celui sur qui ils tombent ! On peut bien dans une société courir ce risque pour les biens puisqu'on le court pour la vie. Si l'État devait à la rigueur dédommager tous ceux qui perdent de cette manière, les finances publiques seraient bien vite épuisées ; il faudrait que chacun contribuât du sien, dans une juste proportion ; ce qui serait impraticable. D'ailleurs ces dédommagements seraient sujets à mille abus, et d'un détail effrayant. Il est donc à présumer que ce n'a jamais été l'intention de ceux qui se sont mis en société. Mais il est très conforme aux devoirs de l'État et du souverain et très équitable, par conséquent, très juste même, de soulager autant qu'il se peut les infortunés que les ravages de la guerre ont ruinés, de même que de prendre soin d'une famille dont le chef et le soutien a perdu la vie pour le service de l'État. Il est bien des dettes sacrées pour qui connaît ses devoirs, quoiqu'elles ne donnent point d'action contre lui [1]. »

Mais de ce que l'État vaincu ne peut être astreint à solder les réquisitions faites par le vainqueur, il ne faut point conclure que ces réquisitions ne doivent point être indemnisées.

Aux termes de la convention de La Haye, article 52 : « Les prestations en nature seront, autant que possible, payées au comptant, sinon elles seront constatées par des reçus. » Or, c'est bien l'occupant qui devrait payer au comptant, c'est donc l'oc-

---

1. Vattel, *Le Droit des gens*. Édition annotée par Pradier-Fodéré. L. III, ch. XV, 232. Tome III, p. 115 et 116.

cupant qui reste débiteur. L'avance forcée, faite en cours de guerre et au moment du besoin par l'habitant à l'envahisseur, constitue déjà un service important. C'est en cela et rien qu'en cela que la réquisition est une exception au principe de la propriété et de la liberté. Ce n'est pas la suppression de la propriété ou de la liberté, c'est une simple atteinte à ces droits consistant, en cas de nécessité, dans la libre disposition de l'activité ou du bien des particuliers, mais à charge de payement immédiat ou à venir ([1]).

Si nous nous reportons à la fin de la guerre, il est certain que le vainqueur, sous prétexte de faire payer les frais de la guerre par le vaincu, peut stipuler dans le traité de paix, que les réquisitions non encore payées seront acquittées par l'État vaincu. Si cette stipulation n'est point faite, la dette ne saurait disparaître. Tel fut cependant le cas en 1870.

L'État vainqueur pourrait répondre : « Il m'est possible de stipuler dans le traité de paix que les dettes provenant du fait de mes réquisitions sur votre territoire, passeront à votre compte. Qu'en résultera-t-il ? C'est que vous serez obligés d'indemniser complètement les créanciers des services rendus et cela au détriment de souffrances plus aiguës. L'absence de stipulation de cette sorte vous permet une répartition plus équi-

---

1. Si on n'admet point ce principe, le seul progrès effectué sur les guerres d'antan serait que le pillage et les dévastations sans but pratiquées autrefois auraient disparu et que la propriété et la liberté ennemies pourraient encore être violées, mais plus jamais en vain. On n'aurait donc fait qu'un progrès : plus de vols, plus de contraintes *inutiles*, mais encore le vol et la contrainte *utiles*.

L'état de la civilisation est assez avancé pour qu'on puisse désirer mieux. On n'a pas tiré du principe de nécessité toutes les conséquences qui en résultent. Sans doute, ce principe écarte toute réquisition non justifiée par le besoin, mais il implique aussi le remboursement ; il n'y a point nécessité de ne pas payer au moment de la paix.

La réquisition sera donc réduite à la cession d'un service ou d'une chose contre payement actuel ou ultérieur.

table de vos secours. De quoi vous plaignez-vous donc ? Vous demandez qu'on vous lie les mains. »

Le raisonnement est spécieux lorsque l'État vainqueur a imposé au vaincu une contribution de guerre aussi forte que possible, de nature à épuiser toutes les ressources de ce dernier. On ne saurait dire à celui qu'on a dépouillé : Payez mes dettes (1). Si l'indemnité de guerre est au contraire équitable et modérée, calculée uniquement de manière à couvrir le vainqueur des frais de la guerre, le payement de ses réquisitions peut être explicitement imposé aux vaincus. Ces réquisitions font partie, en effet, des frais de la guerre. La contribution de guerre correspondrait dans ce cas aux seules dépenses de guerre déjà acquittées par le vainqueur, le vaincu devant acquitter celles non encore soldées (2).

La modération en pareille matière est d'une observation difficile. Les États ennemis, pour assurer l'exactitude de leurs évaluations et donner la preuve de leur bonne foi, pourraient faire appel au concours des représentants des nations étrangères, ou mieux encore à l'arbitrage.

« On conçoit, dit Calvo, jusqu'à un certain point, qu'un ennemi victorieux prétende se faire indemniser par son adversaire vaincu des dépenses dans lesquelles l'a entraîné la guerre, surtout quand il n'a pas été le provocateur, mais il y a loin de là à émettre des exigences hors de proportion avec les calculs les plus rationnels, exigences plutôt propres à ruiner le pays auquel elles s'adressent et à prolonger les maux de la guerre après

1. Bismarck crut réduire la France *a quia* en exigeant d'elle une contribution de guerre exagérée dont elle se libéra cependant allégrement. Cette erreur ne saurait excuser l'injustice commise par lui en n'acquittant point les réquisitions et les différentes contributions de guerre imposées par l'armée allemande.

2. Si on nie la légitimité de toute indemnité de guerre, il ne saurait être question de faire payer par le vaincu les réquisitions du vainqueur.

la cessation effective des hostilités. N'y a-t-il pas place ici pour une intervention modératrice et conciliatrice ? Pourquoi cette liquidation de comptes ne serait-elle pas soumise à un arbitrage désintéressé, équitable, impartial ?

« ...Les gouvernements ne pourraient-ils pas, aussi bien qu'ils paraissent disposés de le faire pour prévenir la guerre, entremettre leurs bons offices, lorsqu'elle a éclaté, afin d'en atténuer les conséquences les plus désastreuses, d'arrêter les excès et l'esprit de vengeance, d'imposer une mesure aux extorsions d'un souverain ou d'un ministre aveuglé par le succès (1) ? »

Après les efforts si louables tentés par la conférence de La Haye, dans le sens de la médiation et de l'arbitrage, on peut espérer que le vœu de Calvo approche de plus en plus de sa réalisation.

La question du payement des réquisitions est donc intimement liée à cette autre question : détermination de l'indemnité de guerre.

En résumé, la doctrine actuelle en matière de payement des réquisitions est la suivante :

Payement immédiat, si possible, de toute réquisition (2).

Dans tous les autres cas, délivrance d'un reçu qui donne droit au remboursement intégral à la conclusion de la paix, excepté pour les réquisitions faites sur le territoire national par l'armée ennemie devenue ensuite victorieuse. Le reçu, dans ce dernier cas, n'est plus qu'un titre à une compensation, à un secours que les gouvernements accordent généralement aux victimes de la guerre.

La nécessité du reçu, même dans ce dernier cas, est donc ainsi nettement établie.

Le desideratum à réaliser dans un avenir prochain, serait

1. Calvo, *Droit international théorique et pratique*, t. IV, p. 276.
2. De l'armée amie ou ennemie.

d'effacer cette dernière exception, c'est-à-dire de stipuler le remboursement intégral du reçu en toute circonstance. La contre-partie nécessaire serait une plus grande générosité ou, si l'on préfère, une cupidité moins grande de la part du vainqueur, à la conclusion de la paix.

Aux conférences de droit international prochaines de faire progresser la question.

§ IV — Responsabilité des communes

Si le droit international public n'a pas établi la responsabilité définitive de l'occupant en matière de réquisition. Si la législation interne des États et en particulier la législation française n'ont pas déterminé la responsabilité solidaire de l'État envahi en cas de faillite de l'État ennemi, la jurisprudence française a établi d'une manière constante la responsabilité des communes. Ainsi, en attendant le règlement définitif sur lequel la doctrine n'est pas établie, une responsabilité intermédiaire est nettement déterminée, c'est celle des communes (1). L'habi-

1. « La responsabilité des communes, à raison des fournitures faites à l'ennemi, par un habitant, de denrées ou d'autres objets pour l'entretien ou le service de ses troupes, est fondée sur ce que l'habitant a acquitté non point une charge personnelle, mais une charge qui incombait à la commune.... Cette responsabilité a été reconnue lorsque les fournitures ont été faites sur une réquisition régulière du maire (Nancy, 21 décembre 1872, aff. commune de Saint-Menges; 22 novembre 1873, aff. Bastien, D. P., 15, 5, 220; Req. 20 j. 1875, aff. commune d'Auneau, D P., 75, 1, 299) ; ..... au cas encore où le maire, requis par l'autorité ennemie, a été contraint d'assister à la prise de possession des fournitures (Nancy, 22 mars 1873, aff. Oudin-Chappuis, D. P., 73, 2, 141) et dans celui où il y a assisté volontairement (Dijon, 25 février 1874, aff Huot frères, D. P., 74, 2, 151, et sur pourvoi, Req. 5 juillet 1875, D P., 79, 1, 78). Elle a été de même admise dans un cas où la prestation avait été fournie sur un ordre verbal d'un employé de la mairie, alors qu'en raison des circonstances et notamment de l'arrestation du maire par l'ennemi, il n'était pas possible de procéder régulièrement (Orléans, 8 mars 1872, aff. ville de Giens, D. P., 72, 2, 106)...... On est allé plus loin, et on a reconnu qu'il n'était pas indispensable, pour assurer le recours des pres-

tant requis par l'intermédiaire de sa municipalité, ou même requis directement par l'armée ennemie, est supposé agir dans l'intérêt de la généralité des habitants de la commune et celle-ci reste débitrice définitive de la prestation. Dans l'état actuel des choses, ce sont donc les communes qui supportent le poids des réquisitions ennemies. Situation injuste, mais moins injuste que si la charge en incombait aux particuliers.

---

tataires contre la commune, que le maire eût servi d'intermédiaire pour la réquisition, car ce n'est point la qualité de celui qui fait la réquisition mais la nature de la réquisition elle-même, qui sert de base au recours (Angers, 4 mars 1874, aff. Michel, D. P., 74, 2, 132, et sur pourvoi, Req. 23 février 1875, D. P., 82, 1, 57, note *a*; Circ. cassation, 1er mai 1876, aff. Masson, D. P., 76, 1, 441; Req. 11 décembre 1878, aff. commune de Chaville.....).

« L'obligation de rapporter soit un bon de réquisition, soit un récépissé des objets réquisitionnés, n'a pas même été considérée comme une condition indispensable à remplir pour exercer un recours. Le demandeur doit justifier de la réquisition, comme cela a lieu en cette matière, chacun devant justifier sa demande en justice. Mais cette justification peut être faite par tous les moyens de preuve dont disposent les plaideurs, tant en ce qui concerne les réquisitions qu'en ce qui touche la détermination des quantités fournies et de leur valeur. (Req. 7 février 1882, aff. commune de Nomeny, D. P., 82, 1, 57; Circ. rep. 17 novembre 1880, aff. ville de Commercy, D. P., 81, 1, 127.)

« Les communes ont été déclarées responsables des réquisitions opérées sur leur territoire, alors même que le prestataire n'y habitait pas, s'il possédait sur le territoire de la commune un établissement et si la réquisition a porté sur les objets ou denrées existant dans cet établissement. Dans ce cas, en effet, les réquisitions n'en doivent pas moins être considérées comme imposées, non au particulier propriétaire de l'établissement, mais à la commune elle-même sur le territoire de laquelle se trouve cet établissement. (Nancy, 10 août 1878, aff. commune de Champigneulles; D. P., 80, 1, 419.) » [Supplément au *Répertoire méthodique et alphabétique de législation* de MM. Dalloz, t. XV, p. 460.]

CHAPITRE VI

LES CONTRIBUTIONS

Les théories les plus diverses ont été émises en matière de contributions ou réquisitions d'argent. La déclaration de Bruxelles d'abord, le *Manuel de l'Institut de droit international* ensuite, et enfin la conférence de La Haye ont établi des principes rigoureux qui ne permettent plus à la fantaisie des auteurs de se donner libre cours en la matière.

§ I — Seules levées d'argent autorisées pour l'occupant par la conférence de La Haye

La conférence de La Haye n'autorise pour l'occupant, sur le territoire envahi, que trois sortes de levées d'argent et détermine les limites particulières de chacune d'elles. Ce sont : les *impôts* destinés à subvenir aux besoins propres du territoire envahi ; — les réquisitions d'argent ou *contributions* proprement dites nécessitées par les besoins de l'armée envahissante ; — les *amendes* ou moyens de répression de certaines fautes isolées ou collectives [1].

---

1. Aux termes de la publication de la section historique du grand état-major allemand, et conformément au texte de la conférence de La Haye, les seules contributions autorisées sont celles qui sont levées :

« 1° En remplacement d'impôts ;

« 2° En remplacement de prestations en nature à fournir par la population par voie de réquisition ;

« 3° A titre de pénalité. »

Art. 48. — Si l'occupant prélève, dans le territoire occupé, les impôts, droits et péages, établis au profit de l'État, il le fera, autant que possible, d'après les règles de l'assiette et la répartition en vigueur, et il en résultera pour lui l'obligation de pourvoir aux frais de l'administration du territoire occupé dans la mesure où le gouvernement légal y était tenu.

Art. 49. — Si, en dehors des impôts visés à l'article précédent, l'occupant prélève d'autres contributions en argent dans le territoire occupé, ce ne pourra être que pour les besoins de l'armée ou de l'administration de ce territoire (1).

Art. 50. — Aucune peine collective, pécuniaire ou autre, ne pourra être édictée contre les populations à raison de faits individuels dont elles ne pourraient être considérées comme solidairement responsables (2).

Cette dernière prohibition contenue dans l'article 50 était nécessaire après les excès de ce genre commis par les Allemands en 1866 et en 1870. Bluntschli avait dit, au sujet des amendes imposées au cours de la première de ces deux cam-

---

1. Peut-être pourrait-on critiquer la rédaction de cet article : il y aurait avantage à réserver le mot de contribution pour les levées d'argent destiné à la satisfaction des besoins de l'armée, et celui d'impôts par celles concernant l'administration du territoire envahi.

2. « Dont elles ne pourraient être considérées comme solidairement responsables » pourrait donner lieu à des interprétations arbitraires, et excuse des considérations du genre de celle-ci extraite de la publication du grand état-major allemand :

« Ce genre de contributions a été employé fréquemment dans la guerre franco-allemande comme moyen de répression contre des isolés ou des communes entières. Lorsque les écrivains français accusent à ce sujet le commandement allemand de rigueurs exagérées, il convient de faire observer que le caractère acharné qu'avait pris la guerre pendant sa dernière période, et la vive part qu'y prenait la population rendaient nécessaires les mesures les plus énergiques. » Traduction de Carpentier, p. 142.

Ces lignes semblent indiquer que, malgré l'article 50 de la conférence de La Haye, et s'appuyant peut-être sur le membre de phrase que nous nous sommes permis de critiquer, les Allemands ne renoncent pas encore aux amendes collectives utiles.

pagnes : « L'Europe actuelle n'admet plus cette façon d'agir, reste des temps barbares. »

Calvo cite, pour les réprouver, les faits suivants : « Les communes, disait le général commandant la 3e division de réserve allemande, dans sa proclamation datée de Boulzicourt (Ardennes), le 10 décembre, sont responsables des dégâts causés sur leur territoire aux télégraphes, aux chemins de fer, aux ponts et aux canaux. Une contribution leur sera imposée, et, en cas de non-payement, on les menace d'incendie. » — « Bien plus, d'énormes contributions ont été imposées à des territoires occupés pour des faits auxquels ils étaient complètement étrangers ; les départements de l'Aisne, des Ardennes et de l'Aube ont été frappés, à titre d'indemnité, pour les armateurs allemands capturés et pour les Allemands expulsés de France, d'une contribution de 3 millions de francs sur lesquels 2 millions et demi environ ont été perçus ; et les départements de Seine-et-Marne, de la Meurthe et de la Meuse ont été imposés spécialement au profit de ces mêmes armateurs d'une somme de 2 755 253 fr. 50 sur lesquels 1 540 982 fr. 50 ont été payés (1). »

§ II — Contributions de guerre proprement dites

I. — L'article 51 réglemente ensuite les contributions exigées par les besoins de l'armée. « Aucune contribution ne sera perçue qu'en vertu d'un ordre écrit et sous la responsabilité d'un général en chef.

« Il ne sera procédé, autant que possible, à cette perception, que d'après les règles de l'assiette et de la répartition des impôts en vigueur.

---

1. Calvo, *Droit international théorique et pratique*, 4e édition, t. IV, p. 257, citant Villefort.

« Pour toute contribution, un reçu sera délivré aux contribuables. »

On voit donc que les réquisitions d'argent ont reçu de la conférence un traitement spécial. Elles ne sont point considérées comme des prestations ordinaires, et cela à juste titre.

En pareille matière, l'histoire fournit des exemples de toute sorte d'exactions extraordinaires. « Non seulement les réquisitions faites par leurs chefs, dit Calvo en parlant de l'armée allemande en 1870, ont été, dans plus d'un cas, exorbitantes, et ne se sont pas toujours bornées aux nécessités de l'entretien ; mais encore presque toutes les villes occupées ont eu à payer, dans de très courts délais, des contributions en argent, excédant de beaucoup les ressources du trésor municipal, qui, pour y satisfaire, a dû recourir à des emprunts forcés ou à des appels aux habitants. Bien plus, ces contributions n'ont servi à exempter les villes d'aucune des charges de guerre, car elles n'en ont pas moins été astreintes au logement des officiers et des soldats chez les particuliers, à des livraisons régulières de vivres, de vêtements, de munitions, etc..... D'un rapport officiel du ministre de l'intérieur de France rédigé d'après les documents recueillis par des commissions cantonales nommées *ad hoc* et soumis à l'Assemblée nationale, il appert que dans les trente-quatre départements qui ont été envahis, les *contributions de guerre* se sont élevées à 39 millions de francs, les impôts perçus par l'autorité allemande à 49 millions et les réquisitions à 327 millions : ce qui forme un total de 415 millions.

« L'armistice signé à Versailles le 28 janvier 1871 ne mit pas fin aux contributions de guerre. Aux termes mêmes de cet armistice, la ville de Paris fut contrainte de payer une contribution municipale de 200 millions de francs dont le versement devait être effectué dans les quinze jours suivants.

« Les comptes du gouvernement français établissent que

6 530 254 fr. furent prélevés par les Allemands dans les jours qui suivirent la ratification des préliminaires de paix.

« Les contributions de guerre se poursuivirent jusqu'au 2 mars dans les départements : ceux de Seine-et-Oise et de l'Oise, entre autres, furent frappés d'une contribution de 10 millions de francs chacun. Ailleurs on réclama, le 5 février, le montant des impôts du mois courant et du mois précédent. Une ordonnance du gouvernement général de Reims allait jusqu'à prescrire d'interner en Allemagne, à titre d'otages, des notables en garantie des sommes dues par les communes; cet ordre reçut un commencement d'exécution sur plusieurs points [1]. »

La guerre étant terminée, le crédit des Allemands grandi par le succès, rien, absolument rien, ne justifiait ces contributions.

II. — Les contributions ou réquisitions d'argent ont leurs défenseurs. Prélevées, au lieu de denrées ou d'objets, disent-ils, elles permettent la répartition des charges selon les facultés de chacun et, grâce à elles, les achats avec tous leurs avantages remplacent les réquisitions.

Le général de Voigts-Rhetz donnait, à la conférence de Bruxelles, un exemple de la nécessité, dans certains cas, des réquisitions en argent : « Une armée arrive dans une ville riche et demande un certain nombre de bœufs pour sa nourriture. La ville répond qu'elle n'en a pas. L'armée serait donc obligée de s'adresser à des villages souvent pauvres, où elle prendrait ce qu'il lui faut. Ce serait une injustice flagrante. Le pauvre payerait pour le riche. Il n'y a donc pas d'autres expédients que d'admettre l'équivalent en argent. C'est du reste le mode que les habitants préfèrent. D'ailleurs il n'est pas admis-

1. Calvo, *loc. cit.*, t. IV, p. 266 et 267.

sible qu'une ville qui ne peut pas payer en nature soit dispensée de payer en argent..... Une armée arrive dans la nuit pour partir le lendemain. Elle doit être nourrie ; la ville ne peut pas le faire ; l'occupant, avec l'argent qu'il perçoit en hâte, ira dans les campagnes environnantes prendre ce qu'il faut et payera au moyen des sommes fournies par la ville..... Voilà la marche régulière ; pas un officier n'en voudrait suivre une autre et s'exposer à être jugé pour avoir laissé manquer l'armée des choses indispensables. »

« La contribution en argent, dit aussi M. l'intendant Crétin, si elle est frappée avec modération, n'arrête pas, comme la réquisition, le travail national. Si dans une manufacture de draps, par exemple, vous requérez au fur et à mesure les produits fabriqués sans les payer, vous ne tarderez pas à voir la production se ralentir et même s'arrêter complètement. Si vous vous bornez à réclamer du même industriel, sous forme d'argent, une part raisonnable des bénéfices, il sera au contraire poussé à travailler davantage pour réparer la brèche faite à sa caisse, d'autant mieux qu'il aura l'espoir de réaliser sur vous des bénéfices qui compenseront en partie ses déboursés. — La contribution en argent frappe ainsi surtout les capitaux oisifs et improductifs. C'est l'intérêt de l'armée et du pays qu'il en soit ainsi (1). »

Les réquisitions d'argent ont aussi leurs détracteurs. « Si les contributions, disent-ils, étaient réellement prélevées en place des réquisitions en nature, leurs avantages seraient indiscutables. Mais il n'en est rien ; elle sont à ces dernières dans la proportion de dix ou *vingt à un* et les unes n'empêchent pas les autres. »

Conserver les contributions de guerre, c'est donc revenir à

1. *Conférences sur l'administration militaire,* intendant Crétin, p. 348.

l'adage : « La guerre doit nourrir la guerre », qui consiste à débaptiser pour mieux les conserver toutes les coutumes barbares de la guerre, savoir : le pillage, la violence, la cruauté.....

Ils ajoutent : « La contribution de guerre est inutile. Vous la justifiez par vos besoins, mais on ne satisfait pas des besoins avec de l'argent. L'argent n'est qu'un intermédiaire avec lequel vous vous procurez les objets et les services nécessaires à vos besoins. Or, les réquisitions vous permettent de saisir directement ces objets ou ces services. Ce n'est donc point pour les besoins de la guerre que vous levez des contributions de guerre. Ce n'est là qu'un prétexte pour assouvir votre cupidité. La contribution de guerre c'est le vol. Les habitants, loin d'y gagner par une répartition plus équitable des charges, y seront doublement pressurés : de leur argent d'abord, de leurs biens et de leurs services ensuite. »

III. — La question ne nous paraît pas mise ainsi au point. C'est une erreur de croire qu'à tous moments, l'armée peut se procurer directement les objets ou les services nécessaires à sa vie. Il peut très bien arriver que dans les régions traversées les objets nécessaires soient absents ou cachés, et que l'argent soit la baguette magique capable de les faire apparaître. Qu'on se rappelle l'exemple cité plus haut de von der Goltz. Or, l'armée peut manquer d'argent; le crédit de la mère patrie est peut-être ruiné. Aux demandes réitérées d'argent du généralissime, l'État oppose des fins de non-recevoir. Que faire? En pareil cas, la terrible nécessité ne justifie-t-elle point les contributions de guerre? Que vaudrait, à pareille heure, la défense de lever des contributions de guerre et les arguments qui l'accompagnent? Elle équivaudrait au discours du maître d'école à l'enfant qui se noie.

L'argent a été appelé le nerf de la guerre. C'est dire qu'il est l'objet d'un besoin pressant, inéluctable, pour les armées en

campagne. C'est aussi par cela seul reconnaître la légitimité des contributions de guerre, puisqu'en pareille matière, c'est la nécessité qui justifie les actes.

Mais admettre la contribution de guerre, ce n'est pas admettre toute contribution de guerre. La limite imposée aux réquisitions habituelles, savoir : le *besoin,* limite quelquefois déplacée par l'occupant, mais enfin jamais inconsidérément franchie en raison d'une autre nécessité, celle de ne pas s'encombrer, devient ici incertaine, irrégulière, sujette aux à-coups les plus inattendus en raison des incroyables facilités que l'argent procure et de la cupidité qu'il éveille. Ce n'est un mystère pour personne que si vous demandez à quelqu'un de quelle quantité de pain il a besoin, il vous donnera un chiffre raisonnable, tandis que si vous lui demandez quelle somme d'argent lui est nécessaire, il vous fixera un taux énorme. Le point délicat en l'espèce, c'est donc la *mesure* à garder.

En résumé, les réquisitions d'argent comme les autres réquisitions sont justifiées par le besoin, mais la mesure du besoin présente ici une difficulté toute particulière, qui a amené, à tort selon nous, certains auteurs à condamner les contributions d'une manière absolue.

Au demeurant, leur interdiction resterait lettre morte. L'objectif à atteindre c'est non de proscrire la contribution de guerre, mais de la circonscrire au besoin qu'elle doit satisfaire : détermination exacte de ce besoin, obligation absolue de ne le point dépasser, tels sont les deux termes à réaliser.

Énoncer que toute réquisition est justifiée si elle remplace une réquisition d'objets, et ne pas prendre des précautions multiples pour éviter l'abus, serait l'imprudence même.

Si l'occupant a besoin de choses ou de services qu'il puisse se procurer directement sur place, il n'a pas droit à la contribution correspondante.

Si l'occupant ne peut se procurer sur place les choses ou les services dont il a besoin et que ses caisses soient pleines, il ne doit encore lever aucune contribution.

Deux conditions sont donc nécessaires pour lever une contribution dans un endroit donné :

Dans les caisses de l'armée, manque d'argent;

Dans le pays, défaut des denrées ou des objets à requérir.

En élevant la question, il convient d'ajouter : l'État ennemi ne saurait user de subterfuge, en n'envoyant point d'argent à l'armée, si ses ressources et son crédit ne sont pas épuisés. Ce n'est un mystère pour personne que la guerre obère les finances de l'État, mais entre obérer et épuiser, il y a des degrés intermédiaires. Des finances simplement obérées ne justifieraient point toute réquisition d'argent; il faut une situation extrême : ressources épuisées, crédit fortement atteint. Dans ce dernier cas, nous admettrions même la théorie si critiquée : « Les contributions sont nécessaires pour remplir les caisses de l'armée (1). »

Ces données théoriques n'apportent point à la question des

---

1. C'était la situation de Bonaparte au début de la campagne d'Italie.

Dans son ouvrage intitulé : *La Guerre sino-japonaise au point de vue du droit international,* M. Nagao Arica rapporte qu'aux termes de l'article 3 du règlement japonais sur les réquisitions militaires établi dans la deuxième armée d'expédition « les réquisitions en espèces ne pourront être exercées qu'au cas où les objets dont on a besoin faisant défaut dans les lieux où les réquisitions doivent être faites, on sera obligé de les acheter ailleurs, ou bien au cas où, par suite de certaines circonstances toutes particulières, on ne pourra pratiquer promptement les acquisitions en nature qu'en en payant immédiatement les prix. Dans tous les cas où les réquisitions en espèces devront être exercées, une autorisation préalable du commandant d'armée sera nécessaire ». L'article 4 ajoute que « l'application de ce règlement ne préjudiciera, ni aux dispositions destinées à couvrir les frais de l'administration civile dans les territoires occupés, ni aux amendes infligées aux habitants du pays pour leurs contraventions ».

Pradier-Fodéré, *Traité de droit international public*, t. VII, p. 1178.

Les Japonais pratiquent, on le voit, une doctrine des plus saines en matière de contribution.

contributions une solution pratique. Et il est à craindre que l'attribution au seul général en chef du droit d'imposer des réquisitions d'argent ne soit point suffisante pour empêcher les abus.

IV. — Peut être pourrait-on instituer, après chaque guerre, une revision spéciale des contributions en argent. Pour chacune d'elles, la revision donnerait lieu à une déclaration constatant que la contribution a été réellement motivée par le défaut des denrées ou objets nécessaires sur les lieux envahis et par le manque d'argent, et que, d'autre part, ce manque d'argent était justifié par les circonstances. Une armée peut, en effet, manquer d'argent par suite de circonstances fortuites de guerre ou par abstention du gouvernement national. Le tribunal chargé de la revision apprécierait. Pour démontrer leur bonne foi, les gouvernements pourraient inviter des représentants de nations étrangères à faire partie de ce tribunal; peut-être pourraient-elles encore en appeler à la cour permanente d'arbitrage. A défaut d'autre sanction, les déclarations livrées à la publicité auraient au moins celle de l'opinion.

CHAPITRE VII

CHEMINS DE FER. TÉLÉGRAPHES. TÉLÉPHONES. POSTES

SECTION I — CHEMINS DE FER

Les chemins de fer ont acquis, au point de vue militaire, une importance considérable. Les conditions de leur rendement en temps de guerre sont étudiées, dès le temps de paix, jusque dans les moindres détails. Tous les plans de concentration des forces armées en Europe, au début des guerres; tous les transports ultérieurs de renforts, approvisionnements, évacuations, reposent sur leur emploi. Par leur moyen, les Allemands ont pu, en 1866 et 1870, jeter sur les frontières de la Bohême et de la France les armées nombreuses qui ont causé la défaite de ces nations; par leur moyen encore, ont pu être réalisées des campagnes étonnantes par les conditions d'étendue des théâtres où elles se sont déroulées, telles que celles du Transvaal et de Mandchourie. De Moltke a pu dire avec raison : « *Mit Eisenbahnen gewinnt man heutzutage die Schlachten.* »

Les chemins de fer sont donc de véritables instruments de guerre et l'occupant a sur eux les droits que justifie la fin de la guerre, savoir : le droit d'empêcher l'ennemi de les utiliser et celui de les utiliser pour son propre compte en vue de la guerre. L'utilisation des chemins de fer français par les Allemands en 1870, les tentatives des Japonais sur le transsibérien pendant la guerre de Mandchourie, les raids de Gourko en

1877, etc., sont des actes de guerre dont la légitimité n'a jamais été contestée.

§ I — Caractère particulier des réquisitions de chemin de fer

Le droit d'utiliser les chemins de fer ennemis donne évidemment à l'occupant le droit de les réquisitionner. Mais la fréquence des réquisitions nécessitées par le nombre et la variété des transports et des voitures entraînerait des complications et des retards. L'occupant effectue donc une sorte de réquisition générale des chemins de fer, d'aucuns disent « emprise générale », d'autres « mise sous séquestre ».

« L'idée de réquisition, dit M. Mérignhac, appliquée aux chemins de fer comme aux autres objets nécessaires pour les besoins de l'armée, ne semble pas pratique. On a fait remarquer avec raison que, par la force même des choses, les deux situations sont totalement dissemblables. Autant il est simple de requérir une prestation isolée, des vivres par exemple, autant il est difficile et gênant d'user des formalités assez compliquées de la réquisition, toutes les fois qu'on a besoin d'un wagon ou d'une locomotive. Le droit de réquisition à propos des chemins de fer se traduit donc nécessairement par une emprise générale, mettant le service tout entier et toutes ses parties, en tant que de besoin, à la disposition de celui qui est en droit d'en user. Et l'on doit, en tout cas, se borner à un reçu général du matériel, reçu destiné à constater la mainmise de l'occupant et à assurer ainsi les réclamations futures des ayants droit. Il est regrettable que la conférence de La Haye n'ait pas admis la nécessité de cette pièce essentielle qui fut vainement réclamée par certains représentants (1). »

---

1. Mérignhac, *Les Lois et les Coutumes de la guerre sur terre*, p. 319.

A vrai dire, la conférence de La Haye, si elle a reconnu à l'occupant le droit de *saisir* les chemins de fer de l'État ennemi, n'a pas déterminé nettement la nature des droits de l'occupant sur les chemins de fer privés. Elle s'est contentée de constater que ces chemins de fer sont des moyens de nature à servir aux opérations de la guerre et de déclarer qu'ils devraient être restitués à la paix.

Déclaration vague, car elle ne dit pas si l'occupant peut utiliser le matériel pour son propre usage, s'il peut le détruire au besoin ou s'il doit simplement le placer sous séquestre sans pouvoir y toucher.

M. Beernaert, l'un des membres de la deuxième sous-commission, demandait la mise sous séquestre du matériel ennemi privé et la non-utilisation absolue du matériel des neutres. Ces restrictions aux droits de l'occupant nous paraissent excessives et inconciliables avec les nécessités pratiques de la guerre.

« Pendant la guerre de 1870-1871, l'autorité allemande a fait une mainmise complète sur les diverses parties des réseaux du territoire. L'occupation des gares a immédiatement suivi la marche des troupes ; la succession des dates de prise de possession n'est donc que la succession des dates de succès des Allemands. Un mot caractérise leur installation dans les gares : ils s'y installèrent en maîtres et en maîtres absolus. Les chemins de fer français furent répartis dans les pays occupés entre cinq directions différentes réunies par le lien commun de l'obéissance à une commission exécutive. Chaque direction était formée d'une commission d'exploitation de trois membres ayant divers agents supérieurs sous ses ordres. Le personnel inférieur des gares, des dépôts et de la voie, fut demandé presque entièrement à l'Allemagne ; des troupes de Landwehr furent réparties, pour la surveillance de la voie et les manœuvres, dans les gares et les maisons de garde, de manière à former des postes

très rapprochés reliés par des vedettes et des patrouilles incessantes [1]. »

§ II — Étendue des droits de l'occupant

L'étendue des droits de l'occupant sur les chemins de fer n'est limitée que par les besoins de la guerre.

Les droits d'utilisation comportent tous les transports de troupe, de matériel, d'approvisionnements, d'évacuations nécessaires à la guerre. Nous verrons qu'ils impliquent également le trafic commercial dans la mesure permise par les nécessités militaires.

Le droit d'empêcher l'ennemi d'utiliser son propre matériel comporte des degrés plus ou moins élevés selon les circonstances de guerre qui vont depuis le simple retrait du matériel, en passant par des détériorations de plus en plus importantes, jusqu'à la destruction.

Exemples : Une troupe de l'armée ennemie en possession de matériel et d'une voie ferrée est surprise et obligée de rétrograder ; elle n'a pas les moyens d'emmener le matériel roulant, elle peut tenter de le détruire.

Une troupe en retraite pourra détériorer les voies ferrées qui pourraient être utilisées par son adversaire pour la poursuivre. S'il ne s'agit pour elle que de gagner quelques heures, il lui suffira d'arracher des rails et des traverses ; s'il faut gagner des jours entiers, elle pourra faire sauter quelque ouvrage d'art d'importance secondaire ; s'il y a lieu d'imposer à l'ennemi un retard de plusieurs mois, elle pourra s'attaquer à un ouvrage d'art important, tel qu'un pont sur un fleuve ou un tunnel.

Toute destruction ou détérioration dépassant les besoins de

---

1. Ferrand, *loc. cit.*, p. 72.

la lutte serait un acte de vandalisme. Nous estimons même que l'occupant doit prendre tout le soin possible du matériel et de la voie utilisés par lui.

Nous ne pouvons donc point partager la manière de voir de M. de Stein qui, pour les chemins de fer privés, ne reconnaît à l'occupant qu'un droit d'usage, et encore strictement limité aux nécessités de la guerre, en excluant tout trafic commercial et qui, par contre, en ce qui concerne les chemins de fer de l'État, admet que l'occupant en devient propriétaire, qu'il peut non seulement l'enregistrer dans ses propres chemins de fer, mais encore le vendre et même le détruire à volonté, sans aucune responsabilité envers l'adversaire (1).

M. Buzzati combat la théorie de M. de Stein et nous paraît d'accord avec les vrais principes. « Est-ce à dire qu'une armée, écrit-il à propos de l'opinion émise par M. de Stein, aurait le droit de détruire toutes les lignes ferrées qu'elle rencontre pour le seul plaisir de ruiner et de dévaster le territoire ennemi ? Assurément non. Tout ce que je prétends c'est que, par exemple, un corps d'armée qui se retire, pourra incontestablement, dans l'intérêt de sa sécurité, couper les réseaux de chemins de fer du territoire qu'il abandonne, pour empêcher l'ennemi d'avancer avec trop de rapidité..... (2) »

§ III — Devoir de restitution

Les droits de l'occupant sur les chemins de fer n'excèdent point les besoins de la guerre ; par conséquent, la guerre terminée, ces droits tombent aussitôt. C'est là ce qui différencie les droits de l'occupant sur les chemins de fer de ses droits sur les

1. *Annuaire de Droit international*, vol. VIII, 1885-1886, p. 203.
2. *Revue de Droit international et de Législation comparée*, t. XX. 1888. *Chemins de fer en temps de guerre*, p. 403.

autres instruments de guerre de l'ennemi saisis au cours de la campagne. Ceux-ci deviennent la propriété de l'État capteur, c'est un véritable butin d'État. Tels sont les armes et les drapeaux, les chevaux, les voitures de munitions de l'armée ennemie. Ce sont des instruments de guerre par destination, alors que les chemins de fer ne le sont que temporairement, leur véritable destination étant essentiellement pacifique. Le caractère exceptionnel et passager d'instruments de guerre dont ils sont revêtus disparaît aussitôt la guerre terminée, et avec lui s'éteignent les droits de l'occupant.

Cette conclusion a été l'objet de vives discussions. M. de Stein, dans un mémoire très étudié sur la question des chemins de fer, présenté par lui dans le courant de l'année 1885 à ses collègues de l'Institut de droit international, à la session de Bruxelles, soutenait plusieurs propositions qui furent l'origine de débats intéressants auxquels prirent part MM. Moynier, Pierantoni, de Montluc, de Martens et Buzzati.

M. de Stein établissait une distinction entre les chemins de fer de l'État et ceux des compagnies privées. Il admettait pour l'occupant le devoir de restitution du matériel roulant des chemins de fer privés, mais non de celui des chemins de fer de l'État.

« En ce qui concerne, disait-il, les chemins de fer privés, le belligérant a sans doute le droit d'occupation de toute espèce de fonds roulant, mais il n'en acquiert jamais la propriété. Il ne peut donc jamais incorporer et enregistrer les locomotives ou wagons dans son propre fonds roulant, ni les vendre, mais il en obtient seulement l'usage pour les nécessités de la guerre et non pas pour son propre commerce.

« Si, au contraire, le fonds roulant appartient à l'État, il faut admettre que le fait de l'occupation par la force armée de l'autre parti belligérant doit être regardé comme une conquête

et que tout le matériel devient la propriété du conquérant, de sorte qu'il ne peut pas seulement l'enregistrer dans ses propres chemins de fer, mais encore le vendre et le détruire à volonté, sans aucune responsabilité envers l'adversaire. Aussi tout le fonds roulant des chemins de fer de l'État est sujet aux mêmes droits que les autres moyens de guerre, armes, munitions..... [1] »

M. Moynier répondait :

« Tant que dure la lutte, j'accorde qu'un État puisse être privé de l'usage de ses chemins de fer par l'ennemi qui les détient et que celui-ci s'en serve pour ses besoins ; mais perpétuer cet état de choses une fois que les hostilités ont pris fin, me paraîtrait être une de ces rigueurs inutiles dont le droit moderne tend à dépouiller la guerre. Il est admis que le seul but avouable de cette dernière est de briser la force de résistance de l'ennemi, mais dans la mesure seulement où cela est nécessaire pour l'amener à composition et qu'un plus grand affaiblissement ne peut résulter que des clauses du traité de paix. Eh bien ! la spoliation absolue des fonds roulants des chemins de fer rentrerait dans la catégorie des illégalités, parce qu'elle ne contribuerait en rien à abréger la campagne..... On doit craindre aussi de porter atteinte sans nécessité à l'intégrité du grand organisme européen des chemins de fer, proclamé par M. de Stein comme un principe dirigeant pour le temps de paix..... L'Europe entière souffrirait de la non-restitution, elle pâtirait de cette entrave mise au rétablissement des relations internationales. »

En définitive, l'institut en resta aux principes adoptés dans la session d'Oxford en 1880 :

Propriétés publiques : article 51. « Le matériel de transport

---

1. *Annuaire de l'Institut de droit international,* VIII, 1885-1886, p. 203.

(chemins de fer, bateaux, etc.)..... peuvent seulement être séquestrés pour l'usage de l'occupant..... Ils sont restitués à la paix..... »

Propriétés privées : article 55. « Les moyens de transport (chemins de fer, bateaux)..... quoique appartenant à des sociétés ou à des particuliers, peuvent être saisis par l'occupant, mais ils doivent être restitués..... »

On pouvait croire que la conférence de La Haye ferait faire un pas en avant à la question des chemins de fer et déciderait la restitution, à la paix, du matériel des chemins de fer de l'État aussi bien que des chemins de fer privés. Il n'en fut rien, en ce qui concerne les chemins de fer de l'État. Une proposition de M. Odier, délégué de la Suisse, tendant à faire énoncer que « le matériel des chemins de fer appartenant à l'État ennemi serait restitué à la paix » fut écartée. M. Odier insistait surtout sur le fait que la non-restitution du matériel roulant des chemins de fer de l'État, après une guerre désastreuse, établirait une gêne énorme pour le rétablissement du commerce et constituerait une entrave au ravitaillement du pays.

Malgré cet argument, le comité considéra que cette question était du nombre de celles qui doivent être réglées par le traité de paix.

Il est certain que l'obligation absolue de restituer à l'État ennemi, à la fin d'une guerre, tout chemin de fer lui appartenant, pourrait, dans certains cas, créer une difficulté spéciale et engager l'avenir. Admettrait-on, par exemple, pour les Japonais, l'obligation de restituer indemne à l'État russe tout le matériel du transsibérien. On conçoit qu'un article spécial du traité de paix règle la situation définitive de cette voie et de son matériel.

Mais cette conclusion serait aussi exacte si le transsibérien, au lieu d'appartenir à l'État russe, appartenait à une société privée.

A notre sens, la proposition de M. Odier aurait pu être admise par la conférence de La Haye, sauf à y ajouter une restriction sauvegardant les nécessités d'ordre militaire. Elle aurait pu être ainsi formulée : Le matériel des chemins de fer aussi bien appartenant à l'État qu'à des compagnies privées, doit être restitué à la paix, sauf convention spéciale à inscrire dans le traité de paix et déterminant le matériel à confisquer, ou les voies à supprimer, pour des raisons d'ordre militaire.

La conférence de La Haye, en ne stipulant point la restitution de tout le matériel des chemins de fer (appartenant à l'État), n'a point sous-entendu une préférence quelconque pour la non-restitution. Quand la conférence rencontrait de trop sérieuses difficultés à adopter un principe nouveau, elle le passait sous silence, pour ne point compromettre le succès de l'ensemble de l'œuvre. Mais elle gardait l'espérance de voir formuler le principe controversé, à une date ultérieure, lors d'une prochaine conférence, quand le progrès des mœurs et de la doctrine y aurait insensiblement amené les esprits. Aussi, malgré l'abstention de la conférence de La Haye, doit-on reconnaître que la doctrine généralement admise aujourd'hui consacre le devoir de restitution du matériel des chemins de fer (de l'État aussi bien que privés).

En 1870 « des arrangements spéciaux, dit Calvo, pris après l'armistice, ont eu pour effet de rendre successivement aux cinq compagnies, la libre exploitation de leur réseau. Des ordres ont été donnés par le gouvernement impérial allemand pour que le matériel fût restitué à ses légitimes propriétaires, mais il semble que l'exécution des ordres a été fort retardée, car, le 19 octobre 1871, les compagnies n'avaient encore reçu que la portion de leur matériel la plus détériorée et hors de service [1] ».

---

1. Calvo, *Le Droit international théorique et pratique,* t. IV, p. 261.

§ IV — Trafic commercial

On ne saurait accepter l'opinion suivante émise par M. de Stein dans son mémoire, à propos des chemins de fer privés : « L'ennemi en obtient l'usage, et même strictement l'usage, pour les nécessités de la guerre et non pas pour son propre commerce. »

Les droits de l'occupant, sur les chemins de fer de l'ennemi, sont limités par les besoins de la guerre. Or, les besoins de la guerre peuvent ne pas absorber tout le rendement des trains sur lesquels l'occupant a mis la main. Il faut en conclure que l'occupant doit, dans la mesure où les nécessités de la guerre le comportent, permettre à ces trains de réaliser leur destination naturelle, c'est-à-dire de continuer leur trafic commercial habituel. Transports de voyageurs non-combattants et de marchandises doivent donc alterner ou concorder avec les transports de troupe ou de matériel qu'effectue l'occupant.

Ceci exclut, pour l'occupant, le droit de traîner systématiquement sur son propre territoire les wagons et machines du pays envahi, pour les employer au trafic commercial de ses nationaux.

M. Buzzati, dans son étude critique du mémoire de M. de Stein, a combattu l'opinion de ce dernier par des raisons d'ordre exclusivement pratique. « Comment, dit-il, pourra-t-on, pendant une guerre, distinguer nettement si le belligérant fait usage de ces chemins de fer pour les nécessités militaires ou pour son propre commerce ? Si, par exemple, un train transporte, outre les armes et les munitions de l'occupant, d'autres choses lui appartenant, mais qui ne sont pas destinées à la guerre, comment l'administration de ce chemin de fer pourra-t-elle, au milieu de la confusion inévitable dans une occupation militaire, dis-

tinguer quelles sont les choses destinées à la guerre, quelles au commerce ? »

L'exploitation commerciale des lignes occupées, exploitation à pratiquer dans le sens de leur exploitation habituelle, est à nos yeux non seulement un droit pour l'occupant, mais même un devoir et cela non seulement pour les raisons pratiques données par M. Buzzati, mais en raison de ce principe général, qui domine toute la question : il faut réduire la guerre à ses moindres effets et, par conséquent, dans la mesure où elle le permet, troubler le moins possible l'harmonie naturelle des choses, dont le trafic ordinaire des voies ferrées.

« Le réseau des territoires occupés par les Allemands en 1870, raconte Calvo, a été exploité par l'autorité allemande, à la fois pour les approvisionnements des armées envahissantes et pour des transports privés de voyageurs ou de marchandises ; enfin, le matériel roulant a été employé dans ce double but, non seulement en France, mais encore au delà de la frontière. On estime à quinze mille le nombre des wagons qui ont été emmenés en Allemagne..... (1) » Sauf le transport de ces nombreuses voitures en Allemagne, l'exploitation commerciale effectuée par les Allemands était légitime.

---

1. Calvo, *loc. cit.*, t. IV, p. 260.

Le chiffre de 15 000 donné par Calvo est exagéré. L'ingénieur Jacqmin, dans son ouvrage intitulé : *Les Chemins de fer pendant la guerre de 1870-1871,* fournit des renseignements plus exacts. « Les machines locomotives, saisies par les Allemands, furent au nombre d'environ 90, les wagons 4 000. Enfin, au moment de la déclaration de la guerre, la Compagnie de l'Est avait en Allemagne 1 400 wagons qui furent conservés, soit en somme 5 400 voitures françaises. »

D'après le journal allemand *Zeitung des Vereins,* 20 000 véhicules furent employés en France, savoir : 16 000 allemands et 4 000 français. Il faut évidemment tenir compte du nombre des voitures allemandes employées alors en France pour apprécier sainement le fait par les Allemands d'avoir transporté en Allemagne un grand nombre de voitures françaises.

§ V — Indemnités

La théorie généralement admise aujourd'hui en matière d'indemnité est la suivante :

Le matériel roulant des chemins de fer de l'État est restitué à la fin de la guerre dans l'état où il se trouve et sans qu'il puisse être question d'indemnité. Celui des chemins de fer privés est restitué avec indemnité.

I — Chemins de fer privés

L'indemnité à laquelle donne lieu la restitution du matériel roulant des chemins de fer privés comprend deux éléments :

Le montant des recettes effectuées par l'occupant en exploitant le matériel, ces recettes représentent le *lucrum cessans ;* et la valeur des pertes, destructions et détériorations survenues à ce matériel, c'est-à-dire le prix représentant la différence entre la valeur de ce matériel tel que l'occupant l'a saisi et la valeur de ce même matériel tel qu'il est restitué, différence représentant le *damnum emergens.*

La première évaluation, relative au *lucrum cessans,* est généralement admise. « L'armée envahissante, dit Rouard de Card, aurait la faculté de continuer l'exploitation pour les besoins commerciaux et de percevoir les profits d'après les tarifs, mais elle serait tenue alors de rendre un compte exact des recettes aux représentants des compagnies, lorsque les hostilités auraient pris fin (1). »

La deuxième évaluation, relative au *damnum emergens,* est conforme aux conclusions de M. de Stein :

« Aussi longtemps que l'ennemi le conserve, le saisissant est

1. Rouard de Card, *La Guerre continentale,* p. 152.

tenu de bien administrer le matériel roulant privé et de le maintenir en bon état.

« A la fin de la guerre le saisissant restitue le *matériel tel qu'il l'a reçu*. En cas de perte ou de détérioration, il y a lieu à indemnité [1]. »

M. Buzzati estime exagérée cette évaluation :

« Bien que je croie avec M. de Stein, dit-il, que l'occupant doit une indemnité pour le *damnum emergens* (et pour le *lucrum cessans*), toutefois ces obligations me paraissent excessives. Qu'il soit obligé de le (matériel des chemins de fer) conserver en bon état et de le restituer tel qu'il l'a reçu, c'est là une prétention qui est rendue impossible par l'usage que, pendant une guerre, l'on fait du matériel des chemins de fer [2]. »

Nous estimons, avec M. Buzzati, que l'obligation imposée au saisissant de restituer le matériel des compagnies privées tel qu'il l'a reçu est exagérée ; comme, d'autre part, nous estimons trop large la libération complète de l'occupant en matière d'indemnité pour le matériel des chemins de fer de l'État.

Lorsque l'envahisseur requiert la chose d'un non-combattant, par exemple une voiture, nous avons reconnu qu'il est redevable à ce dernier d'une indemnité. Cette indemnité doit représenter le *lucrum cessans,* c'est-à-dire le montant des bénéfices que le particulier aurait réalisés avec sa voiture s'il n'en avait pas été privé, et le *damnum emergens,* c'est-à-dire les détériorations subies par la voiture pendant la durée de la réquisition, que ces détériorations proviennent de faits de guerre, de mauvais vouloir, de négligence, de simple usure. C'est cette même indem-

1. Article 13 du projet de règlement de la commission d'études institué à l'occasion du mémoire de M. de Stein, *Annuaire de l'Institut de Droit international*, 8e année, 1886, p. 203.

2. BUZZATI, *Les Chemins de fer en temps de guerre*. Étude critique sur le rapport présenté par M. de Stein à l'Institut de Droit international. *Revue du Droit international,* 1888, p. 401 et suiv.

nité que M. de Stein voudrait imposer à l'occupant relativement aux chemins de fer privés dont il s'est emparé et qu'il doit restituer à la paix. La situation des chemins de fer est cependant bien différente de celle de cette voiture.

La voiture du particulier requise par l'occupant ne faisait, avant la réquisition, aucunement partie des choses de la guerre. Le saisissant la mêle aux choses de la guerre, c'est lui qui endosse la responsabilité de cet acte et toutes ses conséquences. Il en eût été bien différemment si l'ennemi avait pris cette même voiture entre les mains de l'armée adverse, cette dernière étant supposée l'avoir elle-même requise. L'armée ennemie, cette fois, se trouve en possession d'une voiture requise non par elle-même, mais par son adversaire. Aura-t-elle le droit de la détruire ou de la détériorer? Non, parce que cette voiture n'est pas, par sa destination naturelle, arme de guerre, et que ce serait folie de détruire inutilement un objet utile. Elle devra même l'entretenir aussi bien que les circonstances de la guerre le lui permettront, et la restituer à la paix, car la nécessité de vaincre a justifié la prise de possession de la voiture, mais cette nécessité prend fin avec la guerre. Sera-t-elle, lors de cette restitution, responsable des détériorations et destructions provenant de circonstances de guerre, d'usure naturelle, etc.? Non plus. Ce n'est pas par son fait que la voiture a été mêlée aux choses de la guerre. Le premier requérant, l'armée nationale, est ici seul responsable.

C'est, à notre avis, le cas des chemins de fer privés. Ces derniers, dès la déclaration de guerre, sont à la disposition de l'État. Lorsque l'occupant les saisit, il s'empare de biens privés, soit, mais déjà requis par son adversaire. Et de ce fait résulte, à notre sens, que la responsabilité de toute détérioration ou destruction provenant de circonstances de guerre ou d'usure naturelle, est imputable au premier requérant, que toute détériora-

tion ou destruction provenant, au contraire, de la négligence ou du mauvais vouloir de la part de l'envahisseur, est imputable à ce dernier.

Nous estimons donc que l'indemnité à fournir à la paix par l'occupant devrait comprendre le *lucrum cessans* (gain manqué), représenté par les bénéfices réalisés par l'exploitation, et la partie du *damnum emergens* (dommages subis), provenant du mauvais vouloir ou de la négligence de l'occupant, l'autre partie (dommage résultant de circonstances de guerre et d'usure naturelle) étant imputable au gouvernement national, premier requérant.

Il va sans dire que l'occupant serait responsable de tout le *damnum emergens* au cas où il entraînerait le matériel roulant au delà des frontières et s'en servirait à l'intérieur du pays ennemi pour son propre trafic commercial (1).

II — Chemins de fer de l'État

Il est généralement admis que le matériel des chemins de fer de l'Etat est rendu à la fin de la guerre dans l'état où il se trouve et sans indemnité.

---

1. En 1870 « tout en invoquant la force majeure qui l'obligeait à prendre momentanément en main la gestion d'intérêts français essentiellement privés, l'administration allemande chargée du séquestre a donné aux compagnies lésées l'assurance formelle qu'il était pris note exacte de cette exploitation, afin qu'on pût, après la conclusion de la paix, procéder au décompte régulier des recettes nettes revenant à chacun.

« Des arrangements spéciaux pris après l'armistice ont eu pour effet de rendre successivement aux cinq compagnies la libre exploitation de leur réseau. Des ordres ont été donnés par le gouvernement impérial allemand pour que le matériel fût restitué à ses légitimes propriétaires ; mais il semble que l'exécution de ces ordres ait été fort retardée, car le 19 octobre 1871, les compagnies n'avaient encore rien reçu que la portion de leur matériel la plus détériorée et hors de service. Quant aux comptes pour la période de séquestre, la liquidation n'en était pas commencée à la même époque. Mais, par une convention additionnelle au traité définitif de paix, la solution de toutes les questions de finances a été renvoyée à une commission mixte. » Calvo, *loc. cit.*, t. IV, p. 261.

On reconnaît donc, d'une part, que l'occupant ne devient point propriétaire de ce matériel, puisqu'il doit le restituer à la fin de la guerre et, d'autre part, on ne le rend responsable d'aucune détérioration ou destruction de ce matériel, que celle-ci provienne de faits de guerre, de négligence ou de mauvais vouloir.

Cette double conclusion est tirée de considérations sur la destination naturelle essentiellement pacifique des chemins de fer et de distinctions entre les propriétés publiques et privées. Les différents auteurs ne sont d'ailleurs pas d'accord en la matière. La raison des divergences d'opinion sur ce point est facile à saisir : on se trouve en présence de choses d'une destination essentiellement pacifique, mais présentant momentanément le caractère de véritables instruments de guerre, et de biens d'une nature particulière tenant à la fois de la propriété privée et de la propriété publique. Il eût été préférable de faire découler les règles relatives aux chemins de fer (aussi bien de l'État que privés), du principe général qui domine la question : tout mal non nécessaire à la fin de la guerre, c'est-à-dire au succès des armes, doit être exclu. On aurait ainsi évité d'établir des distinctions subtiles et erronées, croyons-nous, différenciant les droits de l'occupant sur les chemins de fer de l'État et les chemins de fer privés.

Le principe qui réprouve tout mal inutile à la guerre interdit certainement toute destruction ou détérioration provenant du mauvais vouloir ou de la négligence aussi bien pour les chemins de fer privés que pour les chemins de fer de l'État.

Ce même principe implique, au moment de la signature de la paix, la restitution à l'État envahi des chemins de fer requis chez lui par l'ennemi.

Une conclusion toute naturelle de ces deux observations c'est que, si les lois de la guerre sont observées, l'État ou la compa-

gnie doit recouvrer son matériel indemne de toute destruction ou de toute détérioration provenant de la négligence ou du mauvais vouloir; sinon, l'État ou la compagnie est lésé d'autant, et par le fait du requérant, dans une mesure que ne justifie point la fin de la guerre. Il doit être indemnisé, et par qui? sinon par celui qui est tout naturellement responsable du dommage pour avoir outrepassé les droits de la guerre.

En ce qui concerne les détériorations provenant de circonstances de guerre ou d'usure, nous estimons qu'elles ne sauraient, pas plus que pour les chemins de fer privés, être imputables à l'ennemi. L'État responsable de ces dommages est celui qui le premier fait participer les chemins de fer aux choses de la guerre, c'est-à-dire l'État ami.

Des considérations développées ultérieurement à propos des saisies des caisses publiques, nous amèneront à une conclusion analogue, en ce qui concerne les recettes faites en exploitant les chemins de fer de l'État (*lucrum cessans*). Nous dirons : les recettes ainsi opérées, ainsi que tout le numéraire saisi de l'État envahi, devraient être considérées comme des avances faites sur l'indemnité de guerre à déterminer par le traité de paix [1]. Il ne devrait y avoir place pour aucune appropriation implicite ou occulte.

La restitution des chemins de fer de l'État devrait donc, se-

1. L'occupant à notre sens ne doit s'approprier ni les fonds de l'État, ni ceux des particuliers. Il fait, pour les besoins de la guerre, flèche de tout bois, c'est-à-dire qu'il emploie à la guerre tout l'argent de l'État qui lui tombe sous la main et celui des particuliers qui lui est indispensable. Mais la nécessité tombe avec la fin de la guerre. Il y a alors devoir de restitution; restitution directe entre les mains des particuliers, restitution indirecte à l'État par voie de compensation sur le chiffre d'indemnité de guerre. La doctrine actuelle admet encore l'appropriation immédiate, complète et définitive de tout numéraire de l'État ennemi saisi par l'occupant. Notre opinion n'a donc la valeur que d'un simple desideratum, d'aucuns diraient d'une simple utopie.

lon nous, donner lieu, comme celle des chemins de fer privés, à estimation d'une indemnité comprenant le *lucrum cessans* et la partie du *damnum emergens* dérivant de la négligence ou du mauvais vouloir [1].

§ VI — Tarifs et employés

I. — Dans l'exploitation des lignes séquestrées pour le transport des voyageurs et des marchandises, l'occupant devra appliquer les tarifs en vigueur au moment où il a saisi le matériel. « Les diminuer, dit M. Pillet, serait en quelque sorte faire à la population un cadeau avec l'argent d'autrui, les augmenter serait plus grave encore. Toute augmentation des prix fixés déguiserait une contribution arbitraire levée sur le pays vaincu et de pareilles contributions sont prohibées par le droit des gens. La seule raison d'augmentation serait une élévation considérable des prix de transport occasionnée, par exemple, par une hausse brusque des cours du charbon, mais dans cette hypothèse même, la surélévation des taxes ne devrait pas dépasser ce qui est nécessaire à couvrir l'occupant de cette augmentation de dépenses [2]. »

II. — L'occupant a intérêt à conserver en fonctions le personnel habituel des chemins de fer du pays envahi, mais il répugne le plus souvent à ce personnel de rester au service de l'ennemi et il conserve toute liberté de résilier ses fonctions. L'ennemi ne saurait user ici de contrainte. Il peut requérir cependant les employés habituels pour des services particuliers et momentanés, sans les obliger à conserver leurs fonctions.

---

1. La question de restitution et d'indemnité à régler à la paix pourrait, comme toutes les autres réquisitions, faire l'objet d'une revision approfondie et donner lieu à des déclarations officielles qui pourraient être soumises à un tribunal arbitral.

2. PILLET, *Le Droit de la guerre,* 2e partie, p. 258.

L'abstention des employés habituels de chemins de fer est d'ailleurs prévue par les règlements militaires qui ont organisé des troupes de chemins de fer de campagne (troupes de sapeurs de chemins de fer et sections de chemins de fer de campagne) pour l'exploitation des lignes ferrées au delà des stations de transition [1].

§ VII — Chemins de fer des neutres

L'article 54 de la convention de La Haye dispose : « Le matériel des chemins de fer provenant d'États neutres, qu'il appartienne à ces États ou à des sociétés ou personnes privées, leur sera renvoyé aussitôt que possible. »

Les délégués des puissances à la conférence de La Haye ont admis avec raison qu'on ne pouvait désembrayer subitement des matériels fonctionnant simultanément et conjointement, celui des neutres et celui du pays envahi. Ils se sont contentés de stipuler que dès que ce matériel serait devenu disponible par son arrivée à destination et que son retour pourrait s'effectuer sans amener de complications, il serait renvoyé dans l'État neutre.

L'article 54, entièrement nouveau, est dû à l'initiative de MM. Beernaert et Eyschen, délégués de la Belgique et du Luxembourg à la conférence de La Haye. M. Beernaert avait proposé la restitution immédiate de ce matériel avec interdiction de l'employer pour les besoins de la guerre, mais la sous-commission, d'accord avec le comité de rédaction, a pensé qu'il suffisait de poser le principe de la restitution à bref délai. Elle tenait ainsi davantage compte des nécessités pratiques de la guerre.

MM. de Stein et Buzzati, bien avant la conférence de La Haye,

1. Décret du 28 mai 1895 sur le service des armées en campagne, p. 19.

avaient déjà émis des propositions originales tendant à assurer aux chemins de fer des neutres un traitement de faveur pour le bien commun des neutres et des belligérants, mais dont la réalisation se serait heurtée à des difficultés d'ordre pratique insurmontables.

M. de Stein proposait de confier aux chemins de fer des neutres le service des communications internationales à travers le territoire des belligérants, avec bénéfice de la neutralité sur tout le parcours des trains.

M. Buzzati préconisait la construction d'un double réseau de voies ferrées, les unes stratégiques, les autres commerciales.

SECTION II — TÉLÉGRAPHES. POSTES. TÉLÉPHONES

Aux termes de l'article 53 de la convention de La Haye « le matériel de chemins de fer, les télégraphes de terre, les téléphones..... de même que les dépôts d'armes et en général toute espèce de munitions de guerre, même appartenant à des sociétés ou à des personnes privées sont également des moyens de nature à servir aux opérations de la guerre, mais devront être restitués et les indemnités seront réglées à la paix ».

On voit donc que les télégraphes et les téléphones, et on pourrait ajouter les postes, suivent, au point de vue du droit international, la condition des chemins de fer.

Les télégraphes, postes et téléphones sont, en effet, comme les chemins de fer, des biens dont la destination est essentiellement pacifique, mais qui sont revêtus temporairement, pendant la guerre, de la qualité d'instruments de guerre. Presque toutes les nations ont en effet prévu et organisé, avec le plus grand soin, leur emploi en campagne (1). Comme les chemins de

1. Le service de télégraphie militaire, réorganisé en France par la loi du 24 juillet 1900, comprend des troupes actives et des sections techniques de

fer également, ils sont tantôt la propriété de l'État, tantôt celle des compagnies privées ; et l'on conçoit que des considérations de même ordre viennent solutionner des difficultés juridiques de même nature.

« En règle générale, les communications postales ou télégraphiques ne sont point interrompues par l'état de guerre. Elles subsistent partout où les nécessités des opérations militaires n'obligent point à les suspendre. C'est là une pratique constante, mais ce n'est point un principe de droit, et si, dans l'intérêt du secret des opérations de ses armées, un gouvernement se décidait à suspendre soit complètement, soit partiellement, le service des correspondances, les neutres, lésés dans leurs intérêts, ne seraient pas fondés à critiquer cette mesure [1]. »

M. de Stein a voulu placer la poste hors du droit de la guerre. « La poste, a-t-il dit, est, malgré sa faculté de servir aux belligérants, reconnue comme hors du droit de guerre et déclarée, même dans ses fonctions internationales, comme insaisissable pour toute force armée, tant qu'il ne s'agit pas d'un fait d'armes spécial. » Nous estimons que la nécessité de vaincre imposera le plus souvent au vainqueur l'obligation de prendre en mains le service des postes aussi bien que celui des télégraphes et téléphones. Ce qui veut dire qu'il s'en servira pour transmettre sa propre correspondance et qu'il pourra intercepter celle de l'État envahi ou en violer le secret, selon les besoins de la guerre.

Il semble cependant, qu'en cette matière, plus facilement que dans le domaine des chemins de fer, on puisse établir des

---

télégraphie. Les premières assurent le service de première ligne et les secondes le service de deuxième ligne.

Dans la zone des opérations, le personnel civil de l'administration des postes et télégraphes est placé sous les ordres directs du commandant en chef de chaque groupe d'armée ou de chaque armée opérant isolément.

1. PILLET, *loc. cit.*, p. 261.

règles de nature à sauvegarder les relations postales, télégraphiques et téléphoniques des neutres [1].

M. de Bille, premier délégué du Danemark, avait proposé un amendement à l'article 53 de la conférence de La Haye tendant à faire ajouter, dans cet article, aux télégraphes et téléphones, les câbles d'atterrissage. Mais l'amendement ne fut pas admis, pour ne pas soulever les questions délicates relatives à la nature des droits de l'État riverain sur la mer territoriale et à l'étendue de celle-ci [2].

La question des câbles télégraphiques sous-marins, en temps de guerre, laissée en suspens par la convention de Paris du 14 mars 1884, n'a donc point reçu de solution définitive. Elle en est restée aux propositions de M. Louis Renault, rapporteur de la commission de 1879 [3].

---

1. Peut-être même est-il permis de supposer que dans un avenir peu éloigné, les progrès de la télégraphie sans fil donneront aux différents problèmes soulevés en cette matière des solutions nouvelles et pratiques.

2. *Conférence internationale de la paix*, ministère des affaires étrangères. Rapport à la conférence de La Haye, 5e séance, p. 62.

3. M. Louis Renault distingue quatre hypothèses et admet les conclusions suivantes :

1° Le câble relie deux points du territoire d'une seule et même puissance belligérante, par exemple, câble entre l'Italie et la Sardaigne, entre la France et la Corse ou l'Algérie, etc. Le belligérant peut évidemment suspendre le service télégraphique ou le régler à sa guise, détruire même le câble s'il le juge utile. L'autre belligérant pourra détruire le câble et il y aura le plus souvent un grand intérêt;

2° Le câble fait communiquer le territoire des deux belligérants, l'interruption des communications sera de droit; l'un ou l'autre des belligérants pourra détruire le câble. Rien ne restreint leur liberté d'action;

3° Le câble existe entre le territoire d'un belligérant et le territoire d'un neutre. Le belligérant, au territoire duquel aboutit le câble, est libre de restreindre ou de supprimer la communication : son droit n'est pas douteux; il résulte du droit de souveraineté. L'autre belligérant doit respecter le câble, car les communications entre neutres et belligérants sont permises, sous certaines restrictions ;

4° Le câble télégraphique est établi entre deux territoires neutres. La destruction ou même l'interruption momentanée du câble par un belligérant ne pourra jamais se justifier.

Bonfils, *Manuel de Droit international pratique*, p. 701.

Les règles exposées précédemment, relatives aux employés et fonctionnaires de chemins de fer, sont applicables à ceux des postes et télégraphes.

« Les agents locaux des postes, télégraphes et téléphones, dit M. Mérignhac, pourront rester en fonctions, si l'occupant ne leur impose rien de contraire à leur pays et leur demande seulement d'assurer la bonne exécution du service, au mieux des intérêts de leurs concitoyens ; mais ils n'y seront pas tenus ; et l'occupant, d'autre part, les remplacera, s'il le juge convenable..... [1] »

En 1870, « en s'emparant des postes, les Allemands commencèrent généralement par demander aux employés français de conserver ou de reprendre leurs fonctions. Rencontrant de ce côté une résistance qu'ils n'avaient pas prévue, ils rédigèrent à Nancy, dès la fin d'août, une circulaire dans laquelle ils s'efforcèrent de présenter le concours qu'ils réclamaient comme un acte de dévouement « pour les provinces qui avaient déjà subi « de si rudes épreuves ». Est-il besoin de le dire ? Cette tentative de corruption de patriotisme échoua misérablement, les fonctionnaires et employés des postes refusèrent en masse de signer la circulaire allemande..... [2] » Les Prussiens durent organiser le service avec leurs propres employés.

Il faut bien se garder de confondre avec des services rendus à l'ennemi, les services rendus au pays par un grand nombre de volontaires et de facteurs de profession qui s'employèrent en 1870 à faciliter la transmission des correspondances entre patriotes.

1. Mérignhac, *loc. cit.*, p. 322.
2. Guelle, *Précis des lois de la guerre*, II, p. 103.

CHAPITRE VIII

BIENS DE L'ÉTAT

Le même principe qui nous a guidés pour définir les droits de l'occupant relatifs à la propriété privée, nous servira à déterminer les droits de l'occupant sur les biens de l'État ennemi. De la réquisition *stricto sensu,* dont nous nous sommes occupés jusqu'à ce chapitre, nous arrivons ainsi à la réquisition entendue *lato sensu,* telle que nous l'avons définie au début de ce travail, concernant les droits de l'occupant sur toute propriété ennemie privée ou publique. Ces droits, dans l'un et l'autre cas, ne sont justifiés et limités que par la fin de la guerre. Saisie, détérioration, destruction, obligation, toute atteinte en un mot aux droits de l'ennemi, État ou particulier, non nécessitée par les besoins de la guerre, est interdite. Le mal de la guerre doit être réduit au minimum.

La théorie des droits de l'occupant sur les biens de l'État ennemi est moins bien établie que celle relative aux biens des particuliers. La responsabilité en incombe aux différents auteurs qui ont voulu déduire tous les droits de l'occupant sur les biens en temps de guerre de l'aphorisme de J.-J. Rousseau : « La guerre est une relation d'État à État et non d'homme à homme. » Cette parole, au moment où elle fut prononcée, marquait un progrès. Elle rappelait au respect des particuliers les armées pratiquant le pillage, et présentait l'avantage de constituer un précepte simple et clair, comme doivent l'être toutes les règles

tendant à influer sur la conduite des combattants. En réalité, elle n'est que le corollaire incomplet et souvent inexact d'un principe plus élevé souvent cité dans le présent travail : la guerre est un mal qu'il faut réduire à ses moindres effets. Or, ce principe enseigne, qu'en dépit de l'opinion de J.-J. Rousseau, les biens et la liberté des particuliers sont, dans une certaine mesure, soumis pendant la guerre à des exigences nécessaires et que, par contre, les biens de l'État doivent être soustraits aux rigueurs inutiles.

« Tout le mal, dit Vattel, que l'on fait à l'ennemi sans nécessité, toute hostilité qui ne tend point à amener la victoire et la fin de la guerre, est une licence que la loi naturelle condamne (1). »

Nous examinerons successivement les droits de l'occupant sur le domaine public et sur le domaine privé.

§ I — Domaine public

Sont classées dans le domaine public : les portions de territoire affectées à l'usage de tous et non susceptibles de propriété privée (2).

Tels sont : les routes, rues, places, ponts, quais, chemins, voies ferrées et leurs accessoires, constituant le domaine public terrestre ;

Les fleuves et rivières navigables et flottables, les canaux de navigation, ou domaine public fluvial ;

Les rivages de la mer, forts, havres, rades, bassins, ou domaine public maritime ;

Les murs, remparts, fossés des places de guerre qu'on pourrait appeler domaine public militaire.

1. *Droit des gens*, édition annotée par Pradier-Fodéré, 1863, liv. III, chap. X, § 172, t. III, p. 47, 48.

2. Barthelemy, *Droit administratif*, 2e édition, p. 390 et 395.

Ces différents biens ne présentent pas tous le même degré d'utilité pour la guerre ; les droits de l'occupant sur eux varient dans le même rapport.

I — Forteresses, murs, remparts, fossés des places de guerre

L'occupant pourra occuper, démanteler, raser les forteresses, murs, remparts et fossés des places de guerre.

Il n'y a pas de limitation à ces droits puisque aucun autre intérêt que celui de la résistance n'est en jeu. On ne diminue pas la somme des richesses humaines en détruisant des instruments de guerre.

« Les forteresses, les remparts, toute espèce de fortification, dit Vattel, appartenant uniquement à la guerre, rien de plus naturel, ni de plus légitime, dans une guerre injuste, que de raser celles qu'on ne se propose pas de garder. On affaiblit d'autant son ennemi, et on n'enveloppe point des innocents dans les pertes qu'on lui cause [1]. »

A la vérité, le vaincu sera certainement obligé, après la guerre, de se refaire un nouveau matériel de guerre, de reconstruire certaines places pour parer à de nouvelles attaques probables ; des dépenses devront être engagées, et ces dépenses nécessaires constitueront, en s'ajoutant aux autres frais de la guerre, un accroissement considérable des charges du vaincu.

Lors de la discussion du traité de paix, les représentants des puissances devraient établir des comptes exacts et complets des différents éléments à considérer pour déterminer les conditions de la paix. Les vainqueurs imposent généralement une contribution de guerre aux vaincus sous prétexte de se couvrir des

---

1. Vattel, *Droit des gens*. Édition annotée par Pradjer-Fodéré, 1863, liv. III, chap. IX, § 170, t. III, p. 47.

frais de la guerre. Dans le calcul de cette indemnité ils devraient tenir compte, avons-nous dit, des sommes d'argent déjà enlevées par eux dans les caisses publiques. Ils invoquent en outre, le plus souvent, la nécessité d'imposer au vaincu, pour la sécurité de l'avenir, une réduction de puissance déterminée, et concluent en conséquence à une augmentation de l'indemnité de guerre et à certaines destructions ou cessions ; ils devraient, à notre sens, dans l'estimation du chiffre de cette dernière augmentation, compter en déduction les dépenses de réfection nécessaires que le vaincu devra s'imposer pour réaliser la nouvelle situation qui lui est faite (1).

II — Routes, places, ponts, rivières, canaux, etc.

Les routes, places, voies ferrées, ponts, rivières, canaux, etc. ne sont point des instruments de guerre ; leur destination naturelle est essentiellement pacifique. Mais en temps de guerre leur usage est intimement lié aux opérations.

De ce double caractère : destination essentiellement pacifique, utilité guerrière temporaire et partielle, découlent pour l'occupant des droits et des devoirs. *Leur utilité* lui donne le droit de les utiliser et d'empêcher l'ennemi de les utiliser, ce qui comporte le droit de les détériorer et même de les détruire selon les nécessités de la guerre ; leur destination essentiellement pacifique lui fait un devoir de ne les détourner de cette destination que dans la moindre mesure possible ; elle impose

---

1. Pour garantir la sincérité de ces comptes, le vainqueur pourrait faire appel au concours d'autres puissances. Peut-être même la cour permanente d'arbitrage instituée par la conférence de La Haye pourrait-elle jouer un rôle effectif dans ces règlements de comptes. En tout cas la discussion complète des divers éléments à considérer aurait l'avantage d'établir les faits au grand jour et de déjouer les calculs inavoués de l'esprit de lucre ou de l'envie.

donc à l'envahisseur des devoirs de conservation, d'entretien et de restitution.

« Un belligérant, dit Dudley Field, peut, lorsque c'est nécessaire, pour empêcher le passage de l'ennemi, le transport de la contrebande de guerre ou de communications illicites, détruire ou endommager les chemins de fer, ponts et autres grandes routes du territoire ennemi, tout en causant le moindre dommage permanent possible. »

Une troupe en retraite qui, pour gagner quelques heures, ferait sauter un ouvrage d'art important, alors qu'une simple barricade aurait suffi, commettrait une faute grave. Il n'en serait pas de même si cet ouvrage d'art donnait uniquement accès à un chemin stratégique.

L'occupant devrait être rendu responsable de toute détérioration ou destruction inutile. Les commissions d'évaluation, chargées d'estimer à la paix les différentes réquisitions opérées pendant la guerre, pourraient aussi enquêter et évaluer les destructions et dégradations opérées par les combattants. Il serait bien difficile d'établir les responsabilités, mais la crainte des contrôles suffirait peut-être pour retenir les officiers assez peu scrupuleux pour ordonner des destructions à la légère.

Pour éclairer la conscience des chefs responsables, on pourrait édicter cette règle : l'envahisseur est, en ce qui concerne les dégradations volontaires de routes, canaux, ouvrages d'art, etc., tenu en pays ennemi à la même modération que sur son propre territoire. Il ne saurait en effet y avoir de différence de traitement là où un seul élément : la fin de la guerre, est à considérer dans les résolutions à prendre.

§ II — Domaine privé

Le domaine privé de l'État comprend des biens qui, à l'inverse des biens du domaine public, sont susceptibles de pro-

priété, les uns sont affectés à des services publics, les autres sont exploités par l'État.

I — Immeubles affectés aux services publics

« Les biens immeubles appartenant à l'Etat et affectés à un service public sont généralement, par exemple, les bâtiments et édifices (ne faisant point partie de la propriété départementale, communale ou privée), où sont installées les administrations de l'État, qui sont affectés au service des ministères et des administrations générales, où les fonctionnaires publics viennent remplir leurs fonctions, ou qui sont destinés à recevoir les dépôts de matières appartenant à l'État; des forges, des fonderies, des ateliers de machines pour les services de la guerre et de la marine, des bâtiments affectés à des écoles et facultés de l'État, à des écoles d'art et de manufactures, à des écoles vétérinaires, aux dépôts de la marine et de la guerre, aux archives nationales, etc. (1) »

Jamais l'occupation ne procure à l'envahisseur la propriété de ces immeubles dont la destination n'est pas militaire, elle ne lui confère même point le droit de les utiliser à sa guise. On sait en effet que l'occupant n'est point complètement subrogé aux droits de l'État envahi. L'occupation constitue une situation de fait dont il faut s'efforcer de diminuer les conséquences douloureuses. L'objet à réaliser par l'occupant est donc le suivant : prendre en mains l'administration du territoire envahi, en modifiant le moins possible l'ordre de choses établi. Toute modification apportée aux conditions antérieures doit être justifiée par les besoins de l'armée ennemie ou par ceux de la population.

Les conclusions immédiates de ces observations sont que les

1. Pradier-Fodéré, *Traité de Droit international,* t. VII, p. 929.

immeubles affectés à un service public doivent, autant que le permettent les nécessités de la guerre, conserver leur affectation ; qu'en cas de besoin, l'occupant peut y établir des ambulances, des dépôts d'armes ou d'approvisionnements, y installer des troupes de l'état-major ou des services « avec l'obligation corrélative d'en sauvegarder le fonds et d'en assurer l'entretien ».

II — Immeubles exploités par l'État

« Parmi les immeubles appartenant en propre à l'État et lui procurant un revenu direct et effectif, il faut compter, par exemple, les maisons, fermes, bergeries, bâtiments quelconques de ville ou de campagne, qui ont été acquis par lui, soit à titre gratuit (donations et testaments), soit à titre onéreux (échange et vente), soit par prescription ; les immeubles qui lui sont advenus par droit de déshérence ou que l'État a recueillis comme vacants et sans maîtres, les haras, des sources d'eau minérale et des établissements thermaux ; des salines, les chemins de fer de l'État ; la question de savoir quels sont les droits de l'occupant sur ces immeubles est dominée par le principe que l'occupation ne transfère pas à l'occupant la propriété des biens immobiliers appartenant à l'État ennemi..... (1) »

Si on s'en tenait au principe de J.-J. Rousseau : « La guerre est une relation d'État à État et non d'homme à homme », on ne voit point pourquoi l'occupant n'acquerrait point la propriété des immeubles que nous venons d'énumérer. Si nous remontons au principe plus élevé que nous avons souvent rappelé dans ce travail, il en est différemment. La guerre doit être réduite au moindre mal, tout ce qui ne concourt pas à la fin de la guerre, à la victoire, est illicite. Or, en quoi l'acquisition de la propriété

1. Pradier-Fodéré, *loc. cit.*, t. VII, p. 930.

des immeubles dont nous nous occupons assurerait-elle le succès des armes ? cela ne pourrait être qu'en vendant ces immeubles et en utilisant le prix de la vente pour la guerre ; mais les conditions défectueuses de cette vente amèneraient des prix dérisoires dont le minime profit serait hors de proportion avec le mal causé au pays et par suite aux populations ; ces ventes seraient donc contraires à l'esprit du principe directeur invoqué.

« Il est généralement admis, aujourd'hui, dit Calvo, que l'occupant n'a qu'un droit imparfait et ne détient qu'à titre précaire le territoire envahi. N'étant pas encore devenu souverain incommutable du territoire dont il s'est emparé, il ne peut donc disposer du sol en faveur de tiers par don, par cession, ou autrement. Tout contrat qu'il passerait, tout acte qu'il accomplirait dans ce but serait absolument nul.....

« Pour que le transfert à un tiers soit légitime, incontestable, il faut que le requérant ait acquis lui-même un titre ayant ce caractère, en vertu d'un traité définitif de paix impliquant une cession de territoire par le vaincu au vainqueur.

« L'unique droit que l'occupation confère à l'occupant consiste à se substituer provisoirement au souverain dépossédé et à disposer à titre provisoire des fruits et des revenus qu'il a fait saisir ; de là le droit de continuer l'exploitation régulière du domaine national situé sur le territoire occupé ; mais en aucun cas cette exploitation ne doit dégénérer en exaction ou en déprédation abusive.....

« C'est en vertu de ces considérations qu'a été déclarée non valable la vente, sanctionnée par l'autorité allemande, de chênes abattus en dehors des coupes normales de chaque année dans les Ardennes pendant la guerre de 1870-1871 [1]. »

---

1. Calvo, *loc. cit.*, t. IV, p. 238 et 239.

« Le principe de la nullité de la vente des immeubles appartenant à l'État faite par l'occupant s'applique même au cas où l'aliénation aurait eu

La convention de La Haye a énoncé ces différentes règles à son article 56 : « L'État occupant ne se considérera que comme administrateur et usufruitier des édifices publics, immeubles, forêts et exploitations agricoles appartenant à l'État ennemi et se trouvant dans le pays occupé. Il devra sauvegarder les fonds de ces propriétés et les administrer conformément aux règles de l'usufruit. »

La qualification d'usufruit, déjà employée par la conférence de Bruxelles, est critiquée dans le *Manuel de droit international à l'usage des officiers de l'armée de terre.* « C'est, y est-il dit, aller trop loin. Si l'occupant était réellement administrateur et usufruitier, il aurait le droit absolu de passer, même avec les habitants de la contrée envahie, des contrats, des baux pour l'exploitation des immeubles dont il s'agit ; la validité des arrangements qu'il aurait ainsi conclus devrait, par suite, être reconnue par le gouvernement légal, quand celui-ci reprendrait le plein exercice de sa souveraineté..... L'occupation est un état de fait, susceptible de produire des effets immédiats..... mais non des liens de droit qui puissent survivre à l'occupation et obliger le gouvernement légal..... Ce dernier..... ne saurait être tenu de respecter les conventions souscrites..... De plus, il est fondé à demander compte de leurs actes à ceux de ses nationaux qui, au mépris de leurs devoirs et du patriotisme, auraient facilité l'occupation en traitant volontairement avec l'envahisseur pour l'exploitation des immeubles de l'État [1]. »

Ainsi l'occupant ne devient pas propriétaire, ni même usufruitier, au sens propre du mot, des immeubles exploités par l'État, mais il a toujours le droit d'utiliser ces biens pour la

---

lieu en vue de satisfaire aux exigences de la guerre : dans le cas, par exemple, où l'occupant aurait besoin de se procurer de l'argent pour continuer ses opérations militaires et les mener à bonne fin. » PRADIER-FODÉRÉ, *loc. cit.*, t. VII, p. 944.

1. Page 115.

guerre et d'empêcher l'ennemi de les utiliser. « Bien que l'occupant, dit Pradier-Fodéré, ne doive pas disposer définitivement des immeubles appartenant à l'État, il trouve parmi les droits que lui donne la guerre celui de les détruire dans le cas où l'intérêt de ses armes l'exige absolument. C'est ainsi, par exemple, qu'on ne saurait lui contester en théorie le droit de disposer des bois et des forêts de l'État, dans la mesure des nécessités réelles de la guerre et de ses besoins, de couper les bois nécessaires pour le service des troupes, le baraquement, les travaux de défense ; de faire des coupes blanches sur les points où il serait indispensable d'obtenir un découvert pour se maintenir dans une position, prévenir des surprises ou assurer le succès de toute autre opération de guerre, etc. [1] »

III — Biens meubles appartenant a l'État

I. — L'occupant a incontestablement le droit de s'emparer de ceux de ces objets qui ont une destination exclusivement guerrière, tels que sabres, baïonnettes, fusils, canons, cartouches, obus, caissons, etc. Il en acquiert immédiatement la propriété, c'est à proprement dire du butin d'État. Telle est la doctrine actuelle.

Nous rappelons cependant l'opinion émise ci-dessus relativement aux places de guerre tombées au pouvoir de l'occupant. La guerre terminée, le traité de paix impose une contribution de guerre au vaincu. Généralement, les deux éléments que le vainqueur prétend déterminer sont : les frais de guerre à couvrir et une réduction de puissance à imposer au vaincu pour la sécurité à venir.

En admettant que cette théorie soit juste, nous estimons que le vainqueur, après avoir fixé le montant de la contribution

1. Pradier-Fodéré, *loc. cit.*, t. VII, p. 944.

qui doit le couvrir des frais de la guerre, doit, dans l'évaluation de la diminution de puissance à imposer au vaincu, tenir compte des sacrifices que celui-ci devra consentir pour réfectionner son matériel de guerre. Il sera ainsi amené peut-être à restituer des armes prises ou à réduire d'autant le montant de la contribution de guerre.

C'est un procédé indigne des puissances que d'infliger des sacrifices occultes au vaincu, c'est-à-dire des sacrifices plus grands que ne le laissent paraître les stipulations édictées au grand jour.

II. — L'occupant pourra saisir les objets qui ont une destination pacifique, mais qui peuvent être momentanément utilisés pour la guerre. Il n'en devient pas propriétaire, comme des armes de guerre, mais il peut les utiliser, les détériorer ou les détruire selon les nécessités de la guerre, et à charge de conserver, entretenir, restituer à la paix tout ce qui peut être épargné, tel le matériel roulant des chemins de fer de l'État.

L'argent a été l'objet d'un traitement spécial. Il a été assimilé à un véritable instrument de guerre ; la doctrine autorise l'occupant à faire main basse sur l'argent des caisses publiques. Il en acquiert la propriété à charge de pourvoir aux besoins du pays occupé auquel les sommes d'argent étaient destinées. Ce droit ne concerne que les capitaux appartenant à l'État et non ceux des particuliers ou des sociétés déposés dans les caisses publiques et dont l'État n'est que le dépositaire, tels que les sommes déposées dans les caisses d'épargne ou dans les caisses de retraites gérées par l'État.

Cette doctrine, quoique non encore contestée, nous paraît excessive. La fin de la guerre ne justifie pas l'appropriation définitive par l'occupant des fonds disponibles de l'État ennemi. Que l'occupant saisisse ces fonds pour en priver son adversaire,

qu'il les emploie à soutenir ses propres armées, rien de plus légitime. L'argent est un puissant moyen de succès qu'on ne peut laisser en dehors de la lutte. Mais nous estimons que la saisie de fonds dans les caisses publiques comme les réquisitions d'argent entre les mains des particuliers ne devraient avoir que le caractère d'une avance ou d'un prêt forcé dont l'occupant deviendrait débiteur. Tandis que l'argent pris aux particuliers leur serait restitué réellement à la fin de la guerre, l'argent pris à l'État devrait venir en déduction de la contribution de guerre à imposer au vaincu.

Le vainqueur pourrait prétendre que ces sommes d'argent ont couvert des frais de guerre que le vaincu doit, en définitive, supporter. L'argument n'a de valeur que si l'argent en question a réellement couvert des frais de guerre et si ces mêmes frais ne viennent pas grossir le chiffre de l'indemnité de guerre à imposer au vaincu. Ce qu'il faut, c'est que les sommes d'argent saisies dans les caisses publiques ne soient point « escamotées », qu'on nous pardonne le mot, par l'État vainqueur. Il y a là encore matière à revision et même à arbitrage lors de la conclusion de la paix.

III. — Les objets inutilisables pour la guerre doivent être respectés. La conférence de La Haye leur consacre son article 56. « Les biens des communes, ceux des établissements consacrés au culte, à la charité et à l'instruction, aux arts et aux sciences, même appartenant à l'État, seront traités comme la propriété privée [1]. »

---

1. L'Instruction de 1863 pour les armées des États-Unis avait déjà stipulé, au paragraphe 35, que « les œuvres d'art, les bibliothèques, les collections scientifiques ou les instruments de grand prix, tels que les télescopes astronomiques, etc , doivent être préservés, au même titre que les hôpitaux, de tout dommage qui n'est pas inévitable, même quand ils sont compris dans les places fortifiées qui subissent un siège ou un bombardement ».

Toute saisie, destruction ou dégradation intentionnelle de semblables établissements, de monuments historiques, d'œuvres d'art et de science est interdite et doit être poursuivie.

Nous ne discutons point la question de savoir si un État peut s'approprier de tels objets en vertu d'un traité. A vrai dire, de telles conventions arrachées à un ennemi malheureux répugnent à nos yeux d'Européens du vingtième siècle, mais elles ont au moins l'avantage d'être conclues au grand jour et assurent aux victimes des compensations importantes.

Ce qu'il importe de répudier à tout prix, c'est la mainmise, *de proprio motu*, sur ces différents objets, par des autorités militaires si élevées en grade soient-elles, même au bénéfice de l'État. C'est là une contrefaçon de pillage à réprimer, à bannir coûte que coûte. L'État français a pris une mesure des plus louables lorsque, après l'expédition de Chine, il a fait réexpédier pour l'Orient les différents objets provenant du Palais d'été de Pékin.

Bonaparte, au cours de ses nombreuses campagnes, a fait transporter à Paris « par monceaux » des richesses artistiques et scientifiques de toute nature. Sans vouloir approuver ces procédés, nous dirons que la doctrine du droit international n'était pas alors aussi bien établie sur ce point que de nos jours et que ces cessions ont été le plus souvent opérées en vertu de conventions ou de traités régulièrement conclus. Ce n'était point du butin proprement dit.

« C'est ainsi qu'aux termes de l'article 8 de la suspension d'armes conclue à Bologne le 23 juin 1796 entre Bonaparte et le député du pape, il a été stipulé que le pape livrerait à la République française cent tableaux, bustes, vases ou statues, au choix de commissaires qui seraient envoyés à Rome (ce furent Monge, Bertholet et les frères Thouin), parmi lesquels objets seraient notamment compris le buste de bronze de Junius

Brutus et celui en marbre de Marcus Brutus, tous deux placés au capitole, et cinq cents manuscrits au choix de ces mêmes commissaires. Revenant plus tard sur cette clause pour la confirmer, l'article 13 du traité de paix conclu à Tolentino, le 19 février 1797, entre la République française et le pape, disposa que l'article 8 du traité d'armistice signé à Bologne, concernant les manuscrits et objets d'art, aurait son exécution entière et la plus prompte possible. L'une des conditions de l'armistice accordé au duc de Parme, le 8 mai 1796, fut que vingt tableaux au choix des commissaires français seraient livrés pour être ensuite transportés à Paris, et comme les envoyés du duc, qui avaient consenti à tout, offraient vainement un million pour racheter le tableau de saint Jérôme : « Ce million, dit Bonaparte à son « armée, nous l'aurions bientôt dépensé, et nous en trouverons « bien d'autres à conquérir. Un chef-d'œuvre est éternel. Il pa- « rera notre patrie (1). »

« Sans doute, dit M. Pillet, le respect que l'on témoigne pour cette part intellectuelle du patrimoine des nations est en lui-même fort louable, mais l'on peut se demander s'il est bien raisonnable de l'épargner, alors que l'on admet le vainqueur à disposer à son gré du sort du pays vaincu et de ses populations. On respecte le patrimoine et l'on ne respecte pas le propriétaire ! En outre, ces chefs-d'œuvre ont le caractère de trophée, et l'on ne voit pas pourquoi, après une guerre heureuse, on interdirait à une armée de rapporter à sa patrie ces témoignages éclatants de sa valeur. N'est-il pas plus noble et plus humain de prendre des tableaux que de prendre des milliards (2) ? »

1. Pradier-Fodéré, *loc. cit.*, t. VII, p. 978.

« Par un des articles secrets (art. 5) déclarés inhérents au traité ostensible (traité de paix) conclu à Milan, le 16 mai 1797, entre la France et la République de Venise, il a été stipulé que cette république remettrait aux commissaires français à ce destinés vingt tableaux et cinq cents manuscrits au choix du général Bonaparte, général en chef de l'armée d'Italie. » *Dito.*

2. Pillet, *Le Droit de la guerre,* 2e partie, p. 175 en note.

Mais si M. Pillet trouve des arguments pour excuser les appropriations de cette nature par des traités réguliers, il les répudie complètement lorsqu'elles sont faites en cours de campagne par des autorités militaires plus ou moins entraînées par les passions brutales que déchaîne la guerre.

Les Allemands, pendant la guerre de 1870-1871, ont observé en cette matière une louable modération.

« On a remarqué que, pendant la guerre franco-allemande, dit Pradier-Fodéré, les Allemands ont respecté les musées de Versailles, de Saint-Germain, la précieuse collection de la manufacture de Sèvres et les objets d'art ou de valeur conservés dans le palais de Fontainebleau. Dans la dernière guerre du Pacifique, les Chiliens n'ont pas observé la même modération, ils ont déshonoré leurs victoires par leurs spoliations (1). »

Par contre, on ne saurait trop blâmer des actes tels que l'incendie de la bibliothèque de Strasbourg par les Allemands en 1870 ou le pillage du Louvre par les alliés en 1815. Voici l'opinion émise sur ce dernier point à la Chambre des communes, le 10 février 1816, par sir Samuel Romilly : « La plus grande partie des œuvres d'art, dont la restitution était demandée (en 1815), appartenait à la France en vertu de traités qu'on ne saurait qualifier d'injustes ni de spoliateurs sans infirmer au même titre tous ceux des autres nations qui renferment des stipulations analogues. . . . .

. . . .

Quelle raison y a-t-il, par exemple, de rendre à Venise ses célèbres chevaux de Corinthe, et de ne pas lui restituer également son indépendance (2) ? »

---

1. Pradier-Fodéré. *loc. cit.*, t. VIII. p. 984.

2. Wheaton. t. II, p. 16, cité par Guelle, *Précis des Droits de la guerre*, t. II, p. 138.

IV — Créances

L'article 53 du règlement de La Haye permet de saisir « les fonds exigibles appartenant en propre à l'État occupé. »

Cette autorisation, déjà accordée par le *Manuel d'Oxford* de 1880 et par le *Manuel de droit international à l'usage des officiers de l'armée de terre,* avait été l'objet de nombreuses critiques.

Le principal argument invoqué pour interdire à l'occupant de toucher ces créances exigibles, était que son adversaire ne pouvait effectivement exiger leur payement puisque les titres se trouvaient entre les mains de l'occupant. Mais la possession du titre par l'occupant n'empêchait point le débiteur honnête de se libérer vis-à-vis du véritable créancier. En conséquence, le droit pour l'occupant d'exiger le payement est le seul moyen d'empêcher ces nouvelles ressources d'aller à son ennemi et, pour ce motif, la conférence de La Haye a réédité l'autorisation critiquée.

Le payement entre les mains de l'occupant libère le débiteur. Toute stipulation contraire entraînerait la conséquence singulière suivante : en cas de conquête définitive d'une partie d'un territoire occupé, de tous les débiteurs qui auraient soldé leurs dettes entre les mains de l'occupant, ceux habitant la partie du territoire définitivement conquise seraient libérés, les autres non.

Comme conclusion à ce chapitre, relatif à la conduite de l'armée envahissante sur le territoire ennemi, nous ne pouvons mieux faire que de citer les paroles suivantes de Pradier-Fodéré :

« Rien n'est moins propre à favoriser la réconciliation des peuples, que la vue et même le souvenir, quelque lointain qu'il

soit, des ruines amoncelées sur le sol de leur patrie. A l'incendie du Palatinat au dix-septième siècle ont correspondu, au dix-neuvième, les destructions commises par les Allemands sur le territoire français durant la guerre franco-allemande de 1870-1871. Dira-t-on qu'appauvrir l'État ennemi par le ravage de ses biens immobiliers, c'est l'empêcher de se livrer à la préparation de guerres prochaines? Mais il y a là un calcul inexact, car ce n'est pas la destruction de plus ou moins d'immeubles domaniaux qui peut ruiner un État avide de revanche; et quand la ruine serait complète, l'avoir causée serait une grave imprudence, puisque le développement des échanges entre les peuples les intéresse tous à la prospérité les uns des autres : on ne gagne rien avec les pauvres. La protestation de sir James Mackintosh au sein de la Chambre des communes, le 11 avril 1815, contre la destruction du capitole, du palais du président et d'autres édifices publics à Washington, par les Anglais, en août 1814, sera toujours citée comme une des plus belles pages de l'histoire de l'éloquence parlementaire défendant la cause de la civilisation. L'éminent orateur a démontré que le succès des armes anglaises à Washington était cent fois plus honteux et plus désastreux pour l'Angleterre que la pire défaite, que c'était un succès qui a fait de la puissance navale anglaise un objet de haine, une cause d'alarme pour l'Europe entière, et qui a donné le cœur du peuple américain à tout ennemi présent ou futur de l'Angleterre; que c'était l'entreprise qui avait le plus exaspéré un peuple et le moins affaibli son gouvernement; que cette entreprise était contraire à tout sage objet de politique prévoyante; que c'était une attaque non contre la force ou les ressources d'un État, mais contre l'honneur national et les affections publiques d'un peuple. Après vingt-cinq ans de la guerre la plus violente, dans laquelle chaque grande capitale du continent européen avait été épar-

gnée par les ennemis, il était réservé à l'Angleterre de violer cette courtoisie par une expédition dirigée, de propos délibéré, contre des palais de gouvernement, des salles de législation, des tribunaux de justice, des dépôts d'archives de propriétés, de documents historiques, objets, parmi les nations civilisées, exemptés des ravages de la guerre, et assurés, autant que possible, même contre ses opérations accidentelles, parce qu'ils ne contribuent en rien aux moyens d'hostilité, mais qu'ils sont consacrés aux effets de la paix et qu'ils servent aux intérêts communs et perpétuels de toute société humaine (1). »

1. Pradier-Fodéré, p. 946.
Ce discours est analysé par Wheaton dans ses *Éléments du Droit international,* 1858, partie IV, chap. II, § 6, t. II, p. 11, 12 et 13. Wheaton renvoie aux *Débats parlementaires* d'Hansard, t. XXX, p. 526 et 527.

CHAPITRE IX

FONCTIONNAIRES. AGENTS. EMPLOYÉS

Entre exécuter un service déterminé et remplir une fonction, il y a une simple différence de degrés. On conçoit que ces deux situations relèvent des mêmes principes et soient examinées dans une même étude.

§ I — Conditions nécessaires à la conservation de leurs fonctions.

La double obligation imposée à l'occupant d'assurer les intérêts de son armée et de sauvegarder ceux des territoires envahis, implique pour lui le droit de conserver ou remplacer à son choix les fonctionnaires, agents et employés du pays envahi.

Par contre, ceux-ci ne peuvent être contraints de conserver leurs fonctions. Le projet de déclaration de Bruxelles et le *Manuel des lois de la guerre sur terre* adopté par l'institut de droit international en sa session d'Oxford, en 1880, énonçaient distinctement cette liberté d'option du fonctionnaire en pays occupé : « Les fonctionnaires et employés de tout ordre *qui consentiraient*..... à continuer leurs fonctions, jouiront de sa protection..... » (art. 4 de la déclaration de Bruxelles).

Les délégués des puissances à la conférence de La Haye ont voté à l'unanimité, suivant les déclarations de M. Beernaert, délégué de la Belgique, vivement appuyées par M. Van Karnebeck,

délégué des Pays-Bas [1], la suppression de l'article 4 du projet de Bruxelles. Le premier délégué des Pays-Bas a déclaré repousser toute disposition qui paraîtrait donner directement ou indirectement aux fonctionnaires du pays envahi l'autorisation de se mettre au service du vainqueur. Il n'a pas été contesté toutefois que certains fonctionnaires [2], notamment des fonctionnaires communaux, accompliront parfois mieux leur devoir, tout au moins moral, envers les populations, s'ils restent à leur poste en présence de l'envahisseur [3].

Un fonctionnaire du pays envahi ne conserve donc ses fonctions sous la domination de l'occupant qu'à une double condition : le consentement de l'un et de l'autre. Cette double condition subsiste d'ailleurs même après l'acceptation; le fonctionnaire a toujours le droit de résilier ses fonctions, l'occupant celui de le remercier, « ils sont toujours révocables et ont tou-

---

1. M. le Jonkheer Van Karnebeck comprend très bien l'intérêt qu'il y a de trouver des maires et d'autres autorités locales prêts à se mettre à la disposition de l'ennemi occupant et à protéger en même temps la population. Mais il y a, notamment dans les Pays-Bas, d'autres autorités dont les fonctions sont très importantes. Ce sont celles préposées à l'administration des digues, des fleuves et du mouvement des eaux. En cas d'occupation, leur concours pourrait être indispensable à la défense du pays. Pour l'ennemi, l'appui de ces autorités, les seules qui connaissent le mouvement des eaux, serait de la plus haute importance, mais si elles entraient à son service, cette action pourrait, au moment où il s'agit de la défense du pays, constituer un acte de trahison. Pour cette raison, il ne pourra jamais donner son adhésion au maintien de cet article. (Avis de M. Van Karnebeck, *Conférence internationale de la paix,* ministère de l'intérieur, 3e partie, 2e commission, 8e séance, p. 126.)

2. M. le colonel de Gross de Schwarzhoff (délégué de l'Allemagne) fit remarquer qu'il ne s'agissait pas seulement ici de fonctionnaires politiques, mais également de ceux de toutes les autres catégories, y compris les fonctionnaires élus par les populations. Les habitants ont droit à ce que les maires et employés communaux restent en fonctions. Et l'occupant lui-même a intérêt à garder certains de ses fonctionnaires. Il ne s'agit point uniquement d'une autorisation de rester au service de l'ennemi ; la présence de certains fonctionnaires est de l'intérêt des deux parties. (*Conférence internationale de la paix.....,* p. 128.)

3. *Conférence internationale de la paix,* ministère de l'intérieur, 5e séance d'ouverture, p. 58.

jours le droit de se démettre de leurs charges » (art. 45 du *Manuel d'Oxford*).

Pour se décider, les fonctionnaires devront rechercher « si la conservation de leurs postes, consentie par l'occupant, sera un bienfait pour le pays occupé ou une participation aux actes hostiles de l'ennemi. Dans ce premier cas, l'amour intelligent de leur patrie leur fera une loi de ne pas se retirer, dans le second cas, le patriotisme et l'honneur leur imposeront de se démettre de leurs emplois et de leurs fonctions[1] ».

§ II — Représentants du pouvoir central et agents électifs.

Parmi ces fonctionnaires, les représentants du pouvoir central : préfets et sous-préfets, ont la mission de servir des intérêts directement opposés à ceux de l'occupant, celui-ci ne saurait donc les maintenir à leur poste. « Lorsque, pendant la guerre franco-allemande de 1870-1871, le préfet prussien du département de Seine-et-Oise demanda au personnel français de la préfecture de ce département et à l'archiviste départemental de prêter leur concours à l'administration allemande pour le recouvrement des impôts, il reçut une réponse négative rédigée par l'archiviste avec l'approbation des chefs de division et à laquelle adhérèrent tous les employés. « Après avoir réfléchi aux questions que vous avez posées..... était-il dit dans cette « réponse, nous avons pensé qu'il est impossible que nous prêtions à l'autorité prussienne un concours si faible qu'il soit, « sans nuire aux intérêts de notre pays..... nous sommes d'ailleurs les employés du préfet nommés par le gouvernement « français. L'administration départementale française ayant été « supprimée, nos fonctions ont cessé avec elle[2]. »

1. Pradier-Fodéré, *loc. cit.*, p. 804.
2. Delerot, *Versailles pendant l'occupation*, p. 62 à 65.

« Parmi les fonctionnaires civils, c'est-à-dire non politiques, qui doivent se retirer, il faut compter aussi les agents des finances (autres que les agents financiers des communes), tels que les percepteurs des contributions directes et indirectes, les fonctionnaires de l'enregistrement, les employés des douanes, car en continuant leurs services, ils continueraient à procurer à l'ennemi des ressources qu'il appliquerait surtout à pousser la guerre ; les agents des postes et des télégraphes, car s'ils ne se retiraient pas, ils se verraient obligés de coopérer à un service qui sera surtout destiné à la transmission des ordres et des correspondances intéressant l'armée ennemie..... ; les employés des chemins de fer, car le service des voies ferrées a une trop grande importance au point de vue militaire pour que les employés nationaux puissent y concourir sous les ordres et dans l'intérêt de l'occupant (1). »

Les fonctionnaires élus des différentes circonscriptions administratives, dont la mission répond à une idée de décentralisation, gèrent des intérêts en opposition moins directe avec ceux de l'occupant. Celui-ci peut avoir intérêt à les conserver à leur poste pour le bien commun de son armée et des populations. Ce sont des intermédiaires éclairés et écoutés des habitants. « Pourront, en conscience, rester à leur poste et devront même y rester, tant que l'occupant les y maintiendra et n'exigera pas d'eux des actes contraires à leur patriotisme et à leur honneur, les maires et adjoints, les agents financiers des communes, les employés du domaine public et ceux du domaine de l'État, les fonctionnaires de l'enseignement public et tous ceux dont la présence, n'ayant point pour effet direct d'aider l'ennemi, profite plus à la population qu'à l'occupant (2). »

---

1. Pradier-Fodéré, *loc. cit.*, t. VII, p. 808.
2. *Ibidem* p. 809.

§ III — Réquisitions proprement dites des fonctionnaires et agents

Si l'occupation ne confère pas à l'envahisseur le droit de contraindre les fonctionnaires et employés à conserver leurs fonctions, par contre les nécessités de la guerre impliquent celui de requérir leur concours dans des circonstances particulières de courte durée. « C'est ainsi, dit Pradier-Fodéré, qu'il a certainement le droit de requérir les agents du service vicinal, ceux de l'administration des ponts et chaussées, ainsi que tous les cantonniers employés habituellement à l'entretien des routes et chemins *de reprendre immédiatement, partout où besoin sera*, leurs fonctions et leurs travaux. Une pareille exigence rentre dans la catégorie des réquisitions de services personnels que les usages de la guerre tolèrent sous certaines conditions. Mais ce droit de requérir diffère essentiellement de celui de contraindre à demeurer à son poste ; il ne s'exerce qu'en cas d'urgence, et il n'impose qu'un concours temporaire en vue de parer à certaines nécessités de l'administration locale ; ce n'est qu'un assujettissement accidentel..... (1) »

§ IV — Interdiction du serment d'obéissance ou de fidélité

Les fonctionnaires (agréés et consentant) qui conservent leurs fonctions doivent les remplir avec loyauté. Le *Manuel d'Oxford* formule cette obligation dans son article 45 *in fine :* « Ils ne doivent être punis disciplinairement que s'ils manquent aux obligations librement acceptées par eux et livrés à la justice que s'ils les trahissent. »

---

1. Pradier-Fodéré, *loc. cit.*, t. VII, p. 801.

L'occupant prétend quelquefois exiger un serment d'obéissance ou de fidélité de la part des fonctionnaires et employés qui acceptent de conserver leurs fonctions. C'est une coutume que la conférence de La Haye a condamnée.

Art. 45. — « Il est interdit de contraindre la population d'un territoire occupé à prêter serment à la puissance ennemie. »

Un serment de fidélité équivaudrait à la déclaration suivante : « Je suis de cœur avec vous. » Il ne répondrait point au véritable état d'âme du fonctionnaire qui se traduirait plutôt par les paroles suivantes : « Je suis profondément désolé d'avoir à exécuter vos ordres et à subir votre domination ; cependant je reste à mon poste pour le bien de mes concitoyens et jusqu'à occurrence de toute obligation contraire au véritable patriotisme imposée par vous à moi ; auquel cas, je résilierai mes fonctions. »

Le serment d'obéissance ne se comprend pas non plus. Il ne saurait signifier qu'on est prêt à exécuter les ordres quels qu'ils soient, même ceux contraires au patriotisme. S'il veut dire : « J'exécuterai vos ordres autant qu'ils me paraîtront d'accord avec mes sentiments de patriotisme », il n'est d'aucune valeur aux yeux de l'occupant.

Le seul serment possible serait un serment de loyauté signifiant : « Je ne jouerai pas double jeu. » Il n'y aurait rien de déshonorant à prêter ce serment, mais il n'y a pour l'occupant aucun avantage à l'exiger. L'engagement de loyauté est implicitement contenu dans le contrat passé entre l'occupant et le fonctionnaire ; il peut même y être stipulé explicitement, de manière à éclairer les consciences ; mais à quoi bon exiger un serment qui ne deviendrait ici qu'une formalité blessante ajoutée à une situation de fait douloureusement subie.

Le commissaire civil allemand du gouvernement général

d'Alsace, pendant la guerre de 1870, était dans la note lorsqu'il disait aux fonctionnaires restés en fonctions « qu'il ne leur était demandé, pour le fidèle accomplissement de leurs obligations, d'autre garantie que leur honneur et leur conscience; que le but à réaliser d'un commun effort par eux et lui, était, par une administration aussi prévoyante que possible, d'alléger pour les habitants de l'Alsace le fardeau de ces temps désastreux[1] ».

§ V — Fonctionnement de la justice

L'occupant doit s'efforcer de ne pas aggraver inutilement le sort de populations déjà éprouvées par les maux inséparables de la guerre. Il doit s'attacher à rétablir le plus possible l'ordre naturel des choses rompu par la crise de la guerre. Or, l'un des premiers besoins des peuples est la justice dont il faut assurer le libre fonctionnement.

Que manque-t-il à l'administration de la justice sur tous les points du territoire envahi? Si les juges du territoire sont restés à leur poste, la force exécutoire seule fait défaut à leurs mandats et à leurs sentences. Mais ces juges nationaux ne sauraient réprimer les fautes attentatoires à la sûreté de l'occupant. Il manque donc des juges à compétence spéciale pour réprimer ces fautes — inexistantes avant l'occupation. L'occupant a le devoir et le droit de subvenir à l'un et à l'autre de ces besoins.

a) L'occupant ne modifiera donc point l'organisation judiciaire dans le pays envahi. Il conservera juges et législation existants. « Il n'interviendra que pour garantir la liberté d'ac-

1. *Revue de droit international*, année 1872, p. 640, et J. Bray : *De l'Occupation militaire en temps de guerre*, 1894, p. 261.

tion des juges nationaux et l'exécution de leurs sentences..... S'il comprend bien son intérêt, il invitera donc les tribunaux ordinaires du pays occupé à continuer d'expédier les affaires de leur compétence, et il ne pourvoira lui-même directement à l'administration de la justice, que lorsque les membres de ces tribunaux auront refusé de remplir leurs fonctions[1]. » Et dans ce dernier cas, les nouvelles juridictions devront appliquer les lois du pays occupé.

C'est au nom du souverain national que la justice continuera d'être rendue. En 1870, sous prétexte que le gouvernement de la défense nationale n'avait pas été reconnu par le suffrage universel, les autorités allemandes prétendirent obliger les juges français à rendre la justice « au nom des hautes puissances alliées allemandes » ; cette injonction, faite d'abord au premier président du tribunal de Nancy et ensuite au président du tribunal civil de Seine-et-Oise, eut le sort qu'elle méritait. La cour de Nancy et le tribunal de Versailles refusèrent d'employer la nouvelle formule, et, sans abdiquer leurs fonctions, résolurent de surseoir, jusqu'à nouvel ordre, à l'administration de la justice. Ils considéraient qu'en interdisant l'usage de la formule, les autorités allemandes avaient placé les tribunaux français dans l'impossibilité légale de juger.

b) Il y a une catégorie d'actes que l'occupant doit déférer à ses propres juridictions, ce sont les actes attentatoires à la sûreté de l'armée.

Deux sortes de tribunaux répondent à cet objet : Les conseils de guerre qui accompagnent les armées et qui appliquent la législation militaire de l'occupant. « Ils connaissent des délits des militaires ainsi que des délits des habitants contre

---

1. Pradier-Fodéré, *loc. cit.*, t. VII, p. 821.

l'armée partout où un régime régulier d'occupation n'a pu être établi[1]. »

Les cours martiales qui sont des juridictions militaires permanentes destinées à remplacer les conseils de guerre mobiles établis d'abord par l'occupant pour connaître des délits commis par les habitants contre l'armée d'occupation.

1. PILLET, *loc. cit.*, IIe partie, p. 208.

CONCLUSION

Un même principe domine la matière des réquisitions militaires [1] : tout mal inutile à la fin de la guerre doit être évité, tout mal nécessaire peut être imposé.

Ce principe, avons-nous dit, ne s'est dégagé qu'à la longue, par d'insensibles progrès dus tout d'abord à la plus saine intelligence par les vainqueurs de leurs véritables intérêts, à l'influence des enseignements religieux et philosophiques ensuite, et enfin à l'adoucissement général des mœurs. On n'en a d'ailleurs pas encore tiré, croyons-nous, toutes les conclusions bienfaisantes qu'il renferme.

Nous avons constaté que ce même principe ne comporte point de restrictions étroites et invariables aux droits que confèrent aux combattants les impérieuses et diverses nécessités de la guerre, restrictions telles que les règles prohibitives concernant les trois derniers jours de vivres de l'habitant, ou le logement des veuves, filles, etc., inscrites dans le règlement français de 1877, telles encore que l'obligation pour les corps

1. Réquisition entendue *stricto sensu*.

*

de troupe de ne se ravitailler que proportionnellement aux ressources des régions traversées [1].

Il nous paraît impossible de fixer par des chiffres les limites des réquisitions, limites essentiellement variables comme les besoins dont elles dépendent. Ces entraves rigides sont certainement moins efficaces pour restreindre les abus que les prescriptions relatives à l'exécution même des réquisitions, prescriptions de nature à mettre en jeu les responsabilités et les contrôles successifs des divers échelons de la hiérarchie militaire. C'est par une rigoureuse application de ces règles en temps de guerre, et par une éducation des troupes en temps de paix dans le sens de la modération et de la plus scrupuleuse honnêteté, que le progrès nous paraît devoir être acquis.

Si nous ne croyons point devoir imposer aux combattants des règles trop étroites qui ne nous paraissent pas compatibles avec la guerre, par contre nous réclamons, une fois la lutte terminée, une revision minutieuse des faits, l'indemnisation intégrale des victimes, l'exactitude et la correction dans l'établissement de tous les comptes relatifs au traité de paix.

L'application du principe directeur de la doctrine des réquisitions nous a conduits, en outre, dans la première partie de ce travail, à préconiser l'unification de la théorie des réquisitions en territoire ami et en pays ennemi. Une différence de traitement ne nous paraissant pas équitable dans une matière où la seule question des nécessités de guerre doit être considérée.

Ce même principe nous a paru comporter également l'unification de la théorie des droits de l'occupant sur la propriété privée et la propriété publique ; et c'est pour ce motif que nous

1. Interprétation étroite de la prescription contenue dans l'article 52 de la conférence de La Haye : « Les réquisitions de nature et les services..... seront en rapport avec les ressources du pays. »

avons réuni sous un même titre : *les Réquisitions militaires,* les droits de l'occupant sur les biens privés et publics.

Selon nous, toute mainmise sur un bien de l'ennemi, appartenant *aux particuliers* ou *à l'État,* devrait, en effet, s'appeler *réquisition* (1) ; dénomination unique impliquant le droit d'utiliser ce bien, dans la mesure déterminée par la fin de la guerre, ainsi que les devoirs correspondants de restitution, d'entretien et de conservation.

Il y a là de quoi surprendre les partisans résolus de la formule exprimée par J.-J. Rousseau : « La guerre est une relation d'État à État et non d'homme à homme », formule qui semble opposer l'État et le non-combattant aux yeux de l'envahisseur, concéder tous les droits sur les biens du premier, les dénier tous sur ceux du second. Mais sans vouloir diminuer la réelle valeur de cette règle, à l'époque où elle a été formulée, nous estimons qu'elle doit être abandonnée aujourd'hui, si l'on veut faire progresser la question des droits et des devoirs de l'occupant en territoire ennemi. Il importe de s'en tenir, désormais, au principe invoqué ici, principe dont la formule de J.-J. Rousseau n'est qu'un simple corollaire : La guerre doit être réduite à ses moindres effets, tout mal inutile est à éviter.

Ceci nous oblige, avons-nous dit, à respecter les biens de l'État aussi bien que ceux des particuliers. L'occupant, en conséquence, n'aura que le droit *d'utiliser* pour la guerre les biens ou publics ou privés et celui *d'empêcher l'ennemi de les utiliser.*

Le droit d'empêcher l'ennemi d'utiliser ces biens confère celui de les séquestrer, détériorer, détruire dans la mesure imposée par les nécessités de la guerre.

Le droit d'utiliser (ces mêmes biens) n'est que l'un des attri-

---

1 Réquisition *lato sensu.*

buts de la propriété : *jus utendi*; il n'implique donc pas le droit de propriété en entier. L'occupant n'a même sur les biens de l'ennemi qu'un droit d'*utilisation partielle et temporaire* dans la mesure et pendant le temps où la chose considérée est utile à la guerre.

Si l'objet ne peut être d'aucune utilité pour la guerre, l'occupant ne possède aucun droit sur lui ; exemple : des objets d'art, des livres.

Si l'objet n'est utile que pour la guerre, l'occupant aura le droit de s'en emparer, ne serait-ce que pour enlever à l'ennemi toute chance de s'en servir; exemple : des armes.

Si l'objet, enfin, est d'une nature mixte, l'occupant ne doit le rendre inutilisable que dans la mesure nécessaire pour empêcher l'ennemi d'en tirer avantage; exemple : le matériel roulant des chemins de fer.

A la fin de la guerre, tous ces droits tombent immédiatement. On devrait restituer tout ce qui existe encore, puisqu'il n'y a pas nécessité de garder [1].

Alors des responsabilités s'établissent si les limites précédemment assignées ont été franchies, parce que le propriétaire subit un dommage que l'occupant n'aurait pas dû causer.

Dans ces considérations, nous ne voyons intervenir aucune distinction entre les propriétés publiques et les propriétés privées. On a prétendu, cependant, en établir, en invoquant l'aphorisme de J.-J. Rousseau; et, contrairement au principe plus élevé que nous n'avons cessé d'invoquer, on a posé les règles suivantes :

1° Non-restitution des armes de guerre appartenant à l'État. Pourquoi ? En quoi la conservation des armes est-elle utile à la

1. Simple desideratum, car la doctrine actuelle admet encore la capture définitive du butin de guerre : armes, munitions, chevaux, argent monnayé, etc., etc.

guerre qui vient de se terminer? — En rien, est-il répondu, mais l'ennemi pourrait s'en servir dans une nouvelle guerre.

Les prévisions de l'avenir ne sauraient reposer sur des prises plus ou moins heureuses, plus ou moins arbitraires ; elles doivent se résoudre par des calculs exacts, des discussions raisonnées et être arrêtées en toutes lettres par les clauses du traité de paix.

En réalité la non-restitution des armes est un nouveau mal imposé à l'ennemi qui est obligé de se refaire un matériel de guerre.

Si donc vous ne lui rendez point ses armes et que vous en fassiez des trophées de victoire, sentiment trop humain, tenez compte, dans le traité de paix, du supplément de dépenses que vous rendez nécessaire.

2° Non-restitution de l'argent pris dans les caisses de l'État.

C'est en toute justice que l'armée envahissante a saisi cet argent. L'argent est un moyen d'action trop puissant pour être négligé. Mais ce ne doit être là qu'une avance. En quoi la fin de la guerre justifierait-elle la conservation de cet argent puisque le succès est acquis ? S'il vous plaît de mettre votre ennemi dans l'impossibilité de se relever d'ici longtemps et que vous vous décidiez à conserver l'argent saisi, avouez votre dessein, et comptez dans le traité de paix les sommes ainsi prélevées. La nécessité de l'aveu servira de frein à votre cupidité.

3° Pas d'indemnité pour les détériorations aux chemins de fer de l'État. L'ennemi rend le matériel roulant des chemins de fer de l'État après la guerre dans l'état où il se trouve alors qu'il doit rendre les chemins de fer privés dans l'état où il les a saisis.

Comment expliquer cette différence de traitement, puisque les seules nécessités de guerre justifient les dommages causés aux choses. Vous devez être rendus responsable de toute détérioration provenant non des nécessités de la guerre, mais de votre fait.

Après la victoire, vous décidez que l'ennemi vaincu vous couvrira de vos frais de guerre. Soit ! Déterminez donc vos dépenses. Mais jamais guerre n'a donné le droit de faire des comptes inexacts. N'additionnez que les frais imposés par la guerre, ne comptez point ceux imputables à votre faute.

Vous décidez aussi d'imposer une diminution de puissance à votre dangereux ennemi. Soit encore ! Cette fois comptez ses frais à lui, mais comptez-les tous, car tous se chiffrent dans cette diminution de puissance : l'argent et les armes saisis, les ravages de toute sorte résultant des combats. Montrez qu'à défaut d'autre sanction, vous redoutez celle de l'opinion, et si vous voulez faire mieux encore : recourez à l'arbitrage.

En attendant l'ère de concorde humanitaire que les philosophes se plaisent à évoquer, les maux de la guerre, par ces progrès et d'autres que nous n'avons point à examiner ici, mais qui ont fait l'objet de discussions intéressantes à la conférence de La Haye, iront en s'adoucissant. Et l'histoire des rapports entre ennemis pourra peut-être se résumer un jour comme il suit :

Ère ancienne : Mépris absolu de tout ce qui est ennemi ou appartient à l'ennemi.

Absence de toute règle, de toute restriction aux droits de l'occupant sur la personne de l'ennemi combattant ou non, et sur ses biens ou publics ou privés.

Ère moyenne : La guerre est une relation d'Etat à État et non d'homme à homme.

Restriction au droit de l'occupant sur la personne des non-combattants et sur la propriété privée. Aucun progrès en ce qui concerne la conduite de l'occupant vis-à-vis des combattants et de la propriété publique.

En définitive : La guerre doit être réduite au moindre mal.

Restrictions aux droits de l'ennemi, sur la personne des combattants (convention de Genève 1864, déclaration de Saint-Pé-

tersbourg 1868, acte de La Haye 1899.....) et sur la personne des non-combattants : particuliers et fonctionnaires.

Restrictions aux droits de l'occupant sur la propriété privée et la propriété publique.

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE IV

EXÉCUTION DES RÉQUISITIONS

CHAPITRE V

INDEMNITÉS

CHAPITRE VI

LES CONTRIBUTIONS

CHAPITRE VII

CHEMINS DE FER. TÉLÉGRAPHES. TÉLÉPHONES. POSTES

CHAPITRE VIII

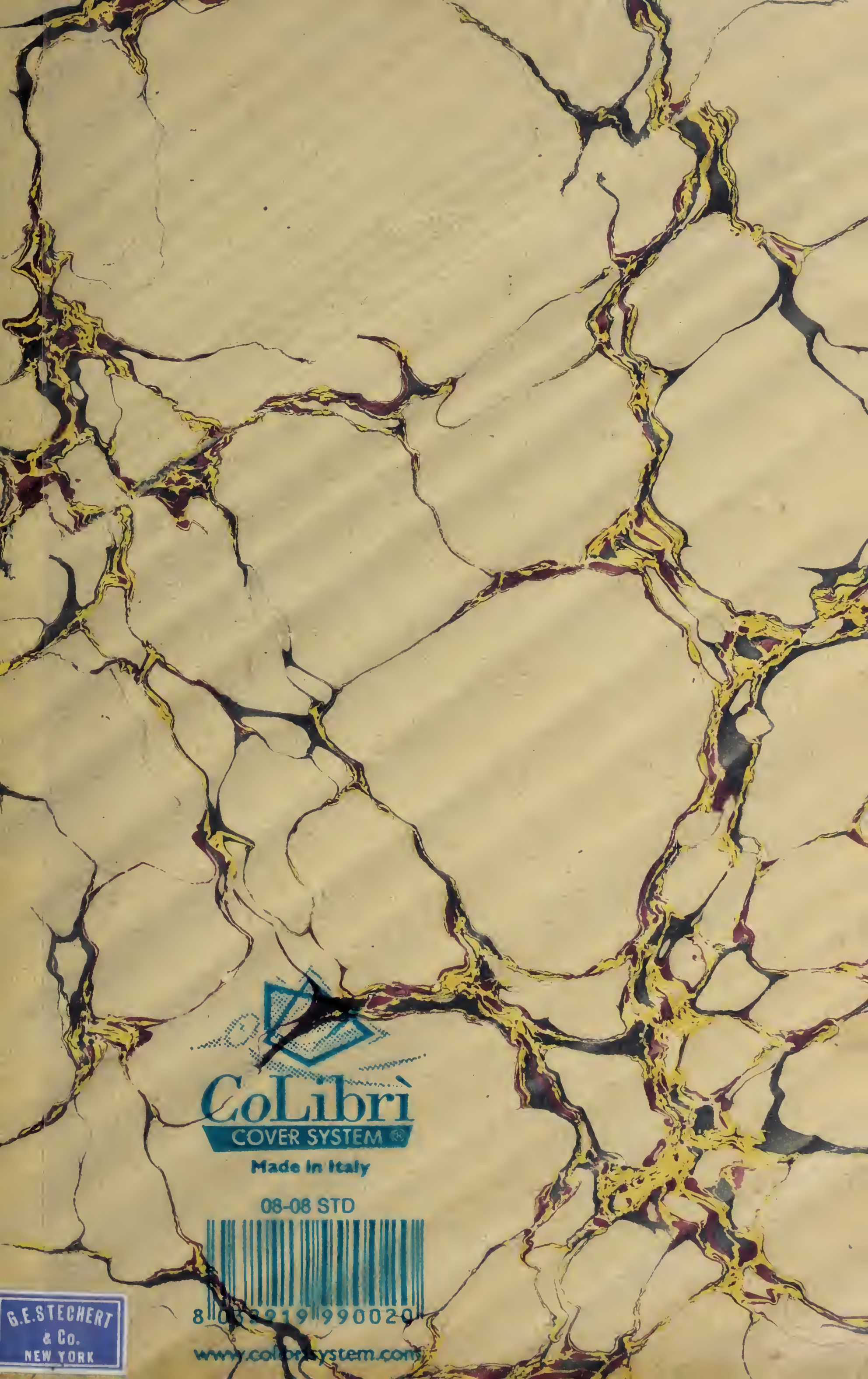
BIENS DE L'ÉTAT

CHAPITRE IX

FONCTIONNAIRES. AGENTS. EMPLOYÉS

Nancy, impr. Berger-Levrault et Cie




CoLibrì
COVER SYSTEM ®
Made in Italy
08-08 STD
www.colibrisystem.com
G.E.STECHERT & Co.
NEW YORK

